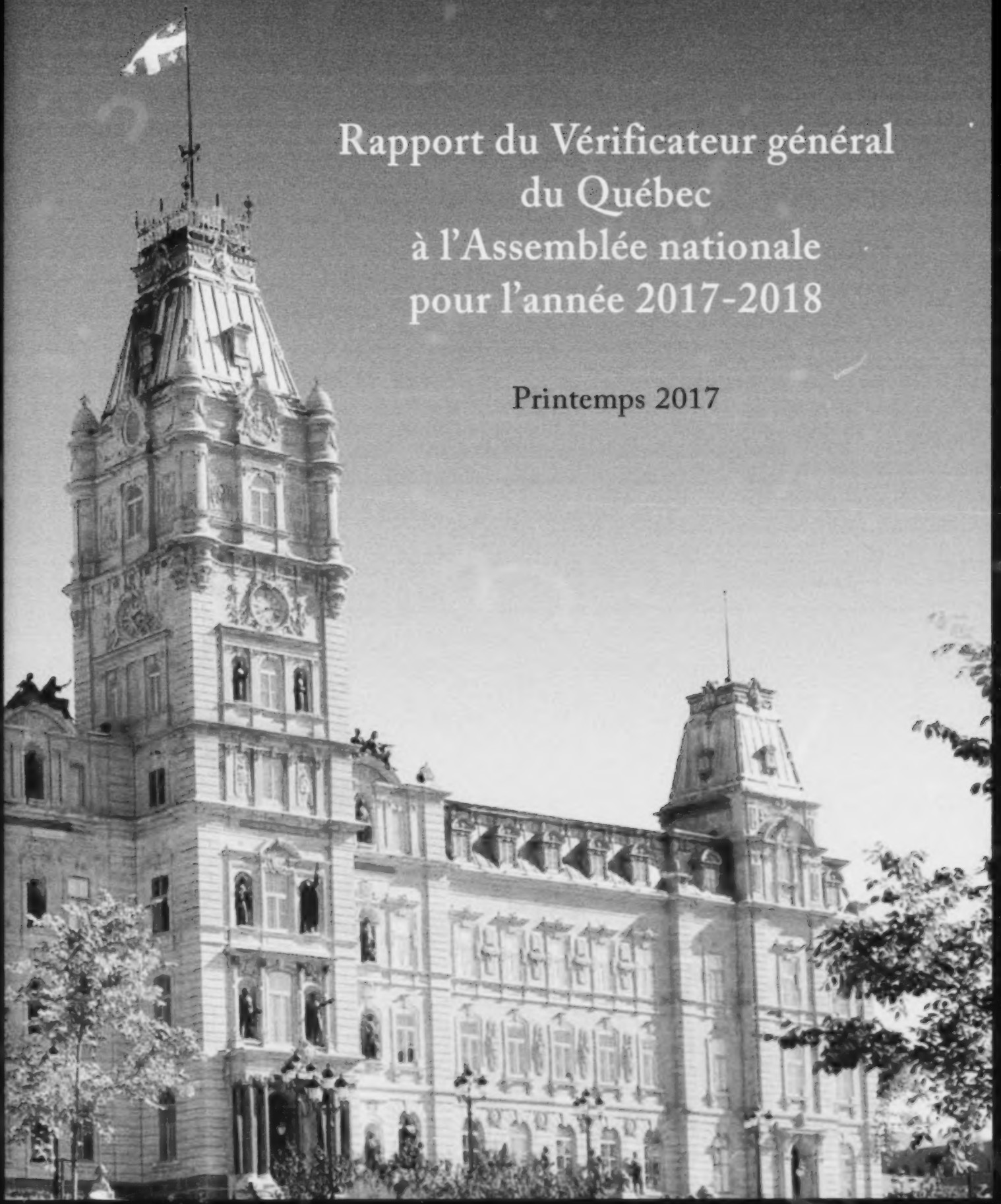
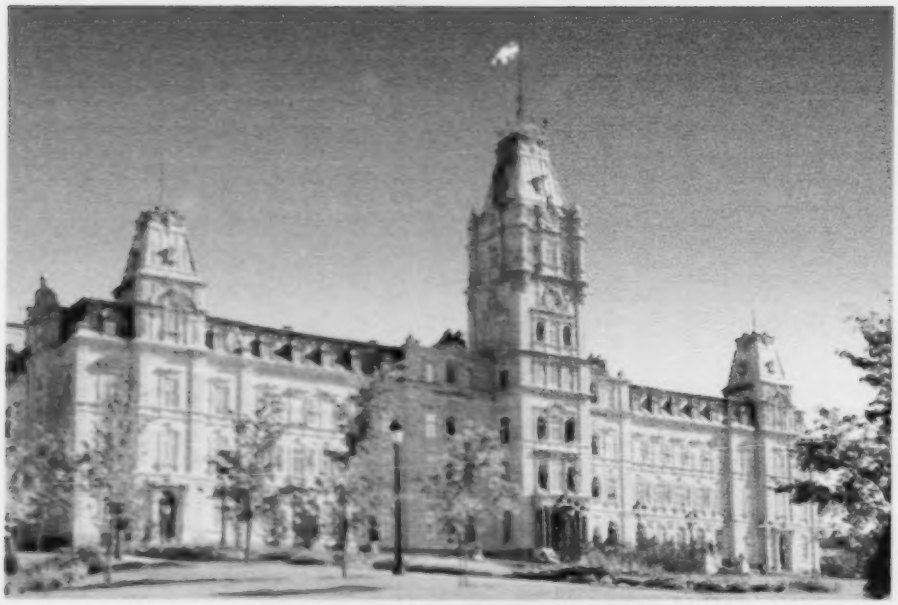


Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018

Printemps 2017

Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018

Printemps 2017

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, mai 2017

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le tome du printemps 2017. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018*. Il contient six chapitres, dont deux rapports du commissaire au développement durable.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA

Table des matières

Chapitre 1 Observations de la vérificatrice générale, M^me^ Guylaine Leclerc

Chapitre 2 Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d'indemnisation des services financiers

Chapitre 3 Réhabilitation des terrains contaminés
Rapport du commissaire au développement durable

Chapitre 4 Travaux sylvicoles
Rapport du commissaire au développement durable

Chapitre 5 Non-production de déclarations à Revenu Québec – Suivi d'un audit de performance

Chapitre 6 Portrait du suivi de l'application des recommandations en audit de performance

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018

Printemps 2017

CHAPITRE

1

Observations de la vérificatrice générale, M^me^ Guylaine Leclerc

Table des matières

1 **Introduction** 4

2 **Suivi de l'application des recommandations** 5

3 **Sommaire du contenu du présent tome** 10

3.1 Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d'indemnisation des services financiers 10

3.2 Réhabilitation des terrains contaminés 10

3.3 Travaux sylvicoles 11

3.4 Non-production de déclarations à Revenu Québec (suivi) 12

3.5 Portrait du suivi de l'application des recommandations en audit de performance 13

1 Introduction

1 L'Assemblée nationale confie au Vérificateur général du Québec le mandat de favoriser, par la réalisation d'audits, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, l'audit financier, celui de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les énoncés de politique et les directives, ainsi que l'audit de performance, notamment en matière de développement durable. Son champ de compétence s'étend principalement aux organismes publics et aux organismes du gouvernement et comprend également les fonds versés sous forme de subventions.

2 Dans le rapport qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Le document est livré sous forme de tomes. Le présent tome présente les résultats de récents travaux d'audits de performance. Il comprend notamment deux rapports du commissaire au développement durable.

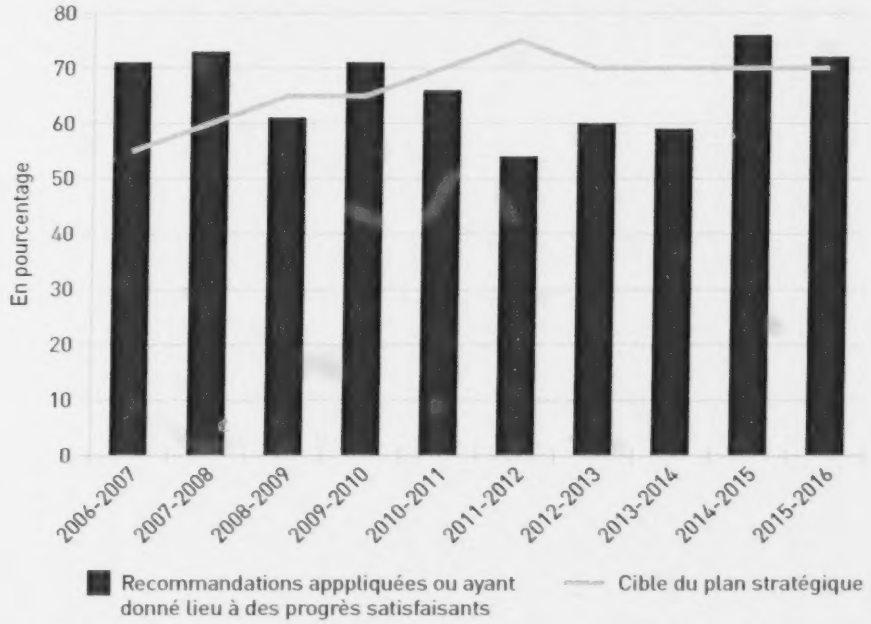
3 Le premier chapitre de ce tome donne à la vérificatrice générale l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux relatifs à des audits ou à des sujets d'intérêt dans l'administration publique. Dans le présent chapitre, M^me^ Leclerc fait le point sur les améliorations apportées au processus de suivi de l'application des recommandations en audit de performance. Un sommaire du contenu du tome termine le chapitre.

2 Suivi de l'application des recommandations

4 Lors de ses travaux d'audit de performance, le Vérificateur général adresse aux entités auditées des constats relativement aux lacunes qu'il décèle dans leurs façons de faire. Ces constats sont accompagnés de recommandations dont l'application serait susceptible d'améliorer la gestion publique et de favoriser l'exercice d'une gouvernance éclairée. Ces interventions du Vérificateur général sont bien sûr utiles dans la mesure où ses recommandations donnent lieu à des progrès significatifs. C'est pourquoi le suivi du taux d'application des recommandations demeure pour le Vérificateur général un indicateur phare de la mesure de sa performance.

5 Au fil des ans, le taux d'application des recommandations découlant de nos travaux d'audit de performance a fluctué, comme l'illustre la figure 1.

Figure 1 Évolution de l'application des recommandations en audit de performance[1]



1. Des changements aux méthodes de calcul ont été apportés en 2007-2008 et en 2011-2012.

6 Il a toujours été difficile de maintenir sur une base continue un taux d'application des recommandations qui dépasse 70 %. Soucieux de hausser ce taux, nous avons travaillé, au cours des dernières années, à améliorer nos façons de faire ainsi que nos outils de travail en lien avec le suivi et l'élaboration de nos recommandations.

7 Les paragraphes qui suivent présentent les résultats de deux chantiers menés récemment à ce sujet, soit :

- la révision du processus de suivi de l'application des recommandations ;
- la rédaction d'un guide concernant l'élaboration des recommandations.

8 Voici d'abord un rappel des principaux changements apportés par mes prédécesseurs au fil des ans dans le but d'améliorer le taux d'application de nos recommandations.

Modifications effectuées depuis 2006

9 C'est à partir de 2006-2007 que nous avons commencé à demander aux dirigeants des entités auditées de nous confirmer officiellement leur adhésion ou non aux recommandations qui leur étaient adressées. Cette démarche a constitué un pas important pour accroître leur engagement. En effet, en confirmant leur adhésion à nos recommandations, ils reconnaissent que des gestes concrets doivent être posés pour corriger les lacunes observées. Ce changement dans les façons de faire a également permis d'enrichir les échanges du Vérificateur général avec les représentants des entités, échanges qui nous permettent d'apporter des précisions à nos recommandations, de discuter de leur faisabilité et d'en confirmer la pertinence.

10 Au cours de ce même exercice, le Vérificateur général s'est engagé à effectuer une analyse systématique de tous les plans d'action produits par les entités auditées. Ainsi, la Commission de l'administration publique (CAP) exige maintenant que les dirigeants des entités auditées produisent un plan d'action relatif à la mise en œuvre des recommandations qui leur ont été adressées. Jusqu'en 2015, ce plan d'action devait être transmis à la CAP dans les six mois suivant le dépôt du rapport d'audit à l'Assemblée nationale, ou plus tôt si les dirigeants de l'entité étaient convoqués entre-temps par la CAP.

11 Avant 2007-2008, la reddition de comptes du Vérificateur général sur l'application des recommandations était faite à partir d'une faible proportion des recommandations formulées. En effet, seules les recommandations ayant fait l'objet d'un suivi détaillé publié dans un rapport déposé à l'Assemblée nationale étaient prises en considération. Nous avons donc réfléchi sur les moyens d'obtenir un résultat plus représentatif du taux d'application de l'ensemble de nos recommandations.

12 Depuis lors, nous avons mis en place un processus systématique de suivi allégé de l'application des recommandations. Ainsi, tous les rapports d'audit de performance font l'objet d'un suivi allégé après trois ans. Bien que ces suivis soient menés de manière à obtenir un niveau limité d'assurance, ils permettent tout de même de tracer un portrait valable de l'application de l'ensemble des recommandations formulées.

13 L'entité fait d'abord une autoévaluation de l'application de chacune des recommandations. Par la suite, la plausibilité de l'information fournie par l'entité est appréciée par le Vérificateur général et, s'il y a lieu, des renseignements additionnels sont demandés à l'entité. Les travaux du Vérificateur général peuvent mener à une révision des conclusions de l'entité. Les résultats de ces suivis sont publiés dans le rapport annuel de gestion du Vérificateur général. C'est notamment à partir de ces suivis allégés que le Vérificateur général sélectionne les rapports qui feront l'objet d'un suivi détaillé qui mènera à la production d'un chapitre dans l'un des tomes déposés à l'Assemblée nationale.

14 En 2009-2010, nous avons apporté deux autres améliorations significatives au suivi de l'application des recommandations. D'abord, nous avons décidé de procéder à un suivi allégé additionnel cinq ans après le dépôt du rapport initial, lorsque les progrès avaient été jugés insatisfaisants après trois ans. Ensuite, nous avons inclus le suivi de l'application des recommandations de la CAP en lien avec nos travaux d'audit qui sont présentées dans ses rapports sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics.

Nouveau processus de suivi de l'application des recommandations

15 En 2013, nous avons fait le point sur notre approche à l'égard de la formulation de nos recommandations et du suivi de leur application (tome du printemps 2013, chapitre 1). Cela nous a permis d'observer le plafonnement du taux d'application des recommandations.

16 Désirant raffiner sans cesse nos pratiques et fournir aux parlementaires l'information la plus pertinente quant à la mise en œuvre des recommandations, nous avons entamé la révision de notre approche.

17 Nous avons examiné les pratiques des vérificateurs législatifs à l'échelle canadienne, pour constater que les pratiques en matière de suivi étaient très variées et que l'approche idéale n'avait pas encore été trouvée. Les disparités relevées nous ont tout de même fourni des pistes de réflexion afin d'accroître l'impact positif de nos interventions.

18 La CAP partageait notre préoccupation à l'égard du taux d'application des recommandations. Elle a d'ailleurs formulé la recommandation suivante dans son 32^e^ rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, en juin 2015 : « Que le Vérificateur général réfléchisse aux bonnes pratiques à adopter pour améliorer le niveau d'application de ses recommandations par les entités vérifiées ou qu'il révise ses cibles en cette matière afin d'en favoriser l'atteinte ».

19 Notre nouveau processus de suivi des recommandations est entré en vigueur à l'automne 2015. Le chapitre 6 du présent tome présente les résultats de sa mise en œuvre après une première année complète. Nous y expliquons aussi plus en détail le nouveau processus.

20 Pour que cette approche favorise une meilleure application des recommandations, nous comptons travailler davantage en collaboration avec les acteurs de la gouvernance, tels les comités d'audit, dans les ministères et les organismes.

21 Les principales nouveautés apportées au processus sont les suivantes :

- des exigences plus élevées quant au contenu du plan d'action et un délai plus court pour le produire ;
- la production par l'entité auditée d'un état d'avancement annuel en remplacement du suivi allégé après trois ans, afin de permettre un suivi plus rapide et continu ;
- une reddition de comptes améliorée afin de fournir une meilleure information aux parlementaires et d'accroître l'imputabilité des entités.

22 L'analyse des plans d'action et des états d'avancement annuels vise, entre autres, à nous assurer que les entités posent les gestes nécessaires pour corriger les lacunes relevées dans un délai raisonnable, soit, sauf exception, dans les trois ans après la publication du rapport d'audit. Cela nous permet aussi de déterminer le degré d'application des recommandations à des fins d'évaluation de notre performance et de reddition de comptes.

23 Notre nouveau processus de suivi des recommandations suscite déjà l'intérêt de nos pairs. Ainsi, lors d'activités regroupant les vérificateurs législatifs du Canada, des présentations et des échanges portant sur ce processus ont donné lieu à des commentaires fort positifs.

24 Nous sommes confiants que cette nouvelle façon de faire permettra d'accroître l'impact de nos interventions et, conséquemment, répondra à la demande de la CAP à cet effet. Les résultats obtenus depuis l'introduction du nouveau processus et présentés au chapitre 6 nous permettent de croire que nous sommes sur la bonne voie.

Formulation des recommandations

25 Toujours dans le but d'améliorer le taux d'application des recommandations, nous avons aussi mené une réflexion quant à la formulation de nos recommandations.

26 Cette réflexion nous a conduits à l'élaboration d'un guide à l'intention du personnel du Vérificateur général pour favoriser l'élaboration de recommandations le plus utiles possibles.

27 Ce guide dresse une liste de critères qui doivent orienter l'élaboration des recommandations. Parmi la dizaine de critères retenus, trois sont qualifiés d'incontournables, soit :

- la pertinence, c'est-à-dire qu'elles sont en lien direct avec les constats et les conclusions formulés dans le rapport ;
- la faisabilité, c'est-à-dire qu'elles sont réalisables à court ou à moyen terme ;
- la rentabilité, c'est-à-dire que les coûts qui y sont associés sont justifiés par rapport aux avantages souhaités.

28 Dans le cadre de notre réflexion, nous nous sommes demandé s'il était souhaitable de catégoriser les recommandations selon leur degré d'importance. Ce scénario n'a pas été retenu puisque, si nous jugeons nécessaire de formuler ces recommandations, c'est que les lacunes constatées sont toutes suffisamment importantes pour que l'entité intervienne de manière diligente.

29 Le guide rappelle enfin l'importance de discuter le plus tôt possible des recommandations avec les représentants de l'entité auditée afin de favoriser une meilleure prise en compte de leurs commentaires. De cette façon, nos recommandations risquent de susciter une plus grande adhésion de leur part.

3 Sommaire du contenu du présent tome

3.1 Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d'indemnisation des services financiers

30 Le **chapitre 2** présente les résultats de l'audit concernant les activités de contrôle de l'Autorité des marchés financiers, plus précisément les inspections et les enquêtes réalisées, de même que la gestion du Fonds d'indemnisation des services financiers.

31 Pour les inspections, la stratégie d'intervention de l'Autorité diverge selon le secteur d'activité. Dans le secteur des valeurs mobilières, l'approche utilisée permet en général d'avoir une couverture raisonnable des entreprises. Par contre, pour le secteur des assurances, l'Autorité ne dispose pas des outils et de toute l'information nécessaires pour cibler adéquatement ses interventions en fonction des risques. De plus, son processus de suivi des irrégularités observées dans ce secteur lors des inspections mériterait d'être renforcé.

32 En matière d'enquêtes, l'Autorité a de la difficulté à respecter les délais qu'elle s'est fixés pour le traitement des dossiers. L'information de gestion à sa disposition ne lui permet pas de connaître facilement les causes occasionnant les longs délais.

33 Finalement, le Fonds d'indemnisation des services financiers ne joue pas pleinement son rôle, soit d'indemniser les victimes de fraude dans les disciplines prévues. Au fil des ans, la situation n'a pas été corrigée malgré tous les questionnements qui ont été soulevés relativement à l'effet limitatif des conditions d'admissibilité.

3.2 Réhabilitation des terrains contaminés

34 Les terrains contaminés peuvent notamment présenter un risque pour la santé et l'environnement et la contamination peut s'étendre aux terrains voisins, à des cours d'eau ou à l'air environnant. Dans le **chapitre 3**, nous présentons les résultats de notre audit visant à déterminer si le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) veille, de manière efficace et efficiente, à ce que la réhabilitation des terrains contaminés soit réalisée dans le respect de la réglementation et dans une perspective de développement durable.

35 Le MDDELCC effectue une veille à l'égard de l'évolution des connaissances et des bonnes pratiques en matière de réhabilitation, mais il tarde à proposer les modifications nécessaires à la réglementation et à apporter les correctifs appropriés aux documents d'encadrement.

36 D'autre part, les mesures mises en œuvre ne sont pas suffisantes pour assurer la caractérisation des terrains dans le délai prescrit lors de la cessation définitive d'une activité visée par règlement. C'est pourtant sur la base des résultats de cette caractérisation que le ministère pourra savoir si le responsable d'un terrain doit le réhabiliter. En outre, les mécanismes d'analyse et de contrôle mis en place par le MDDELCC ne permettent pas de s'assurer que le processus de réhabilitation des terrains se déroule conformément à la réglementation, notamment que les délais établis sont respectés.

37 Par ailleurs, le MDDELCC n'exerce pas une gestion adéquate du mécanisme relatif aux attestations fournies par les experts. Pourtant, le réseau d'experts est un élément important qui permet d'assurer la qualité du processus de réhabilitation des terrains contaminés.

38 Enfin, pour les situations ne répondant pas aux exigences de la *Loi sur la qualité de l'environnement* que nous avons relevées dans les dossiers examinés, le ministère a rarement transmis des avis de non-conformité et il n'a imposé aucune sanction administrative pécuniaire.

3.3 Travaux sylvicoles

39 Dans le **chapitre 4**, nous nous penchons sur la planification et la réalisation des travaux sylvicoles sous la responsabilité du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP), sur son évaluation de l'atteinte des objectifs visés par ces travaux ainsi que sur la reddition de comptes du ministère concernant les travaux sylvicoles.

40 Pour ce qui est de la planification, plusieurs objectifs de la *Stratégie d'aménagement durable des forêts* manquent de précision. La stratégie nationale de production de bois est, elle, toujours en cours d'élaboration. Le processus menant au choix des travaux ne permet pas de maximiser leurs retombées. Il n'y a pas d'engagement à réaliser tous les traitements sylvicoles définis comme conditions de succès. De plus, la rentabilité économique et les effets des changements climatiques sont peu pris en compte lors du choix des traitements, alors que l'allocation budgétaire ne favorise pas les meilleurs investissements.

41 Quant à la réalisation des travaux, le MFFP n'a pas justifié le volume élevé de contrats attribués de gré à gré sur la base d'ententes à long terme pour les travaux sylvicoles non commerciaux. Cette justification est d'autant plus pertinente que ce processus limite le libre jeu de la concurrence et que les sommes ainsi allouées sont importantes. Peu d'information est disponible relativement aux contrats attribués par Rexforêt pour les travaux sylvicoles non commerciaux. Le processus est plus transparent lorsque le ministère attribue les contrats par le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec.

42 L'évaluation de l'atteinte des objectifs des travaux sylvicoles et la reddition de comptes du ministère présentent des lacunes. Le MFFP ne sait pas si les investissements sylvicoles des dernières décennies ont donné les résultats escomptés. Le peu de suivis d'efficacité réalisés ne lui permet pas de déterminer les interventions à mettre en œuvre pour que le rendement escompté demeure réaliste. Les résultats attendus ne sont pas toujours au rendez-vous.

3.4 Non-production de déclarations à Revenu Québec (suivi)

43 Le **chapitre 5** présente les résultats de nos travaux de suivi portant sur le traitement de la non-production de déclarations. Ces travaux visaient à apprécier les mesures que Revenu Québec a mises en œuvre afin de corriger les lacunes relevées lors de l'audit initial. Ils ont porté sur les huit recommandations que nous avions formulées en juin 2013 et sur les six recommandations que la Commission de l'administration publique (CAP) avait adressées à Revenu Québec en décembre 2014.

44 Près de quatre ans après le dépôt du rapport initial, seulement deux des huit recommandations que nous avions formulées ont été appliquées. Des travaux supplémentaires sont nécessaires, notamment en ce qui concerne les principes qui sous-tendent le repérage des non-déclarants et la sélection des dossiers qui feront l'objet d'un suivi ainsi que l'utilisation des avis de cotisation sur base d'indices pour les sociétés.

45 Quant aux six recommandations formulées par la CAP, cinq d'entre elles ont été appliquées. Nous avons jugé que la recommandation de la CAP portant sur l'harmonisation des pratiques entre les directions n'était pas appliquée puisqu'il reste encore beaucoup à faire pour que les lacunes soulevées soient entièrement corrigées.

3.5 Portrait du suivi de l'application des recommandations en audit de performance

46 Le **chapitre 6** constitue l'un des principaux changements apportés à la reddition de comptes du Vérificateur général quant au suivi de l'application des recommandations. Il présente d'abord le nouveau processus de suivi, qui est en vigueur depuis novembre 2015. Il brosse ensuite un portrait de la situation quant aux résultats relatifs à l'appréciation des plans d'action produits par les entités auditées et à l'application des recommandations formulées par le Vérificateur général ainsi que par la Commission de l'administration publique.

47 Comme le plan d'action est l'outil privilégié pour s'assurer de la correction des lacunes et, par le fait même, de l'application des recommandations, une attention plus grande y est accordée. Les exigences relatives au plan d'action ont notamment été précisées. Pour l'année 2016-2017, le pourcentage des plans d'action qui respectent les exigences du Vérificateur général s'est élevé à 81 %, alors que la cible du plan stratégique était de 70 %. Les principaux volets pour lesquels des améliorations étaient parfois souhaitables portent sur la nature des actions, en particulier leur pertinence et leur suffisance, ainsi que sur les indicateurs.

48 Un autre changement important dans les façons de faire concerne la production d'un état d'avancement annuel par les entités au lieu de la réalisation par le Vérificateur général d'un suivi allégé après trois ans. En 2016-2017, un peu plus de 80 % des recommandations du Vérificateur général ayant fait l'objet d'un suivi ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants, alors que la cible du plan stratégique était de 65 %. Ce résultat est encourageant ; toutefois, une proportion importante des recommandations sont toujours en cours d'application. Il faudra donc veiller à ce que les entités poursuivent leurs efforts dans les années subséquentes afin qu'elles puissent mener à terme les actions entreprises. Ce n'est qu'à la fin d'une période de trois ans que nous pourrons conclure quant à l'impact réel du nouveau processus de suivi sur le taux d'application des recommandations.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018

Printemps 2017

CHAPITRE

2

Audit de performance

Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d'indemnisation des services financiers

Faits saillants

Objectifs des travaux

L'Autorité des marchés financiers encadre le secteur financier québécois. Pour ce faire, elle réalise notamment des inspections et des enquêtes auprès des entreprises du secteur des valeurs mobilières et du secteur des assurances. L'Autorité administre également le Fonds d'indemnisation des services financiers mis en place afin d'indemniser les consommateurs victimes de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds.

Nos travaux visaient à nous assurer que l'Autorité :

- réalise ses activités d'inspection et d'enquête sur la base de stratégies d'intervention appropriées ;
- dispose d'une information de gestion pertinente à cet égard ;
- gère de manière diligente les activités liées au Fonds d'indemnisation des services financiers.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant les activités de contrôle de l'Autorité des marchés financiers et le Fonds d'indemnisation des services financiers.

La stratégie d'intervention ainsi que le suivi des irrégularités constatées lors des inspections divergent selon le secteur d'activité. Dans le secteur des valeurs mobilières, l'approche utilisée par l'Autorité lui permet en général d'avoir une couverture raisonnable des entreprises. Par contre, pour le secteur des assurances, elle ne dispose pas des outils et de toute l'information nécessaires pour cibler adéquatement ses interventions en fonction des risques. De plus, son processus de suivi des irrégularités observées dans ce secteur lors des inspections mériterait d'être renforcé.

Le processus actuellement en place à la direction des préenquêtes permet de cibler et de prioriser les signalements en fonction des risques. L'Autorité a cependant de la difficulté à respecter les délais qu'elle s'est fixés pour le traitement des dossiers d'enquête. L'information de gestion à sa disposition ne lui permet pas de connaître facilement les causes occasionnant les longs délais, et conséquemment de prendre les mesures appropriées pour les réduire, le cas échéant.

Le Fonds d'indemnisation des services financiers ne joue pas pleinement son rôle, soit d'indemniser les victimes de fraude dans les disciplines prévues. Au fil des ans, la situation n'a pas été corrigée malgré tous les questionnements qui ont été soulevés relativement à l'effet limitatif des conditions d'admissibilité. En 2015-2016, par exemple, une seule personne a reçu une indemnité, pour un montant de 50 000 dollars, alors que les frais d'administration ont été d'environ 1,2 million de dollars pour l'analyse des 34 demandes d'indemnisation présentées cette année-là.

Les délais de traitement des demandes d'indemnisation sont longs. Pour la période de 2011-2012 à 2015-2016, les délais ont dépassé la cible de 300 jours fixée par l'Autorité dans 56 % des cas, et 52 demandes ont été traitées en plus de 600 jours.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de l'Autorité des marchés financiers. Celles-ci sont présentées de manière abrégée ci-contre.

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations à l'Autorité des marchés financiers

1. **S'assurer de terminer la mise en œuvre de sa stratégie d'intervention auprès des entreprises du secteur des valeurs mobilières ayant leur siège social à l'extérieur du Québec.**
2. **Établir un meilleur profil de risques des entreprises distribuant des produits et des services dans le secteur des assurances afin de pouvoir orienter sa stratégie d'intervention en conséquence.**
3. **Renforcer le suivi des irrégularités constatées à la suite des inspections dans le secteur des assurances.**
4. **Développer des indicateurs qui permettent d'apprécier correctement sa performance en ce qui a trait à ses interventions d'inspection dans le secteur des valeurs mobilières et dans celui des assurances, et qui tiennent compte des spécificités de ces secteurs.**
5. **Effectuer les inspections auprès de la Chambre de la sécurité financière et de la Chambre de l'assurance de dommages en temps opportun afin de maximiser l'utilité des constats et des recommandations.**
6. **Encadrer et structurer le mécanisme de suivi des mesures correctrices auprès de la Chambre de la sécurité financière et de la Chambre de l'assurance de dommages afin de s'assurer que les lacunes jugées importantes sont corrigées de manière adéquate et dans des délais raisonnables.**
7. **Disposer de toute l'information de gestion pertinente pour analyser les délais de traitement des dossiers d'enquête, notamment pour mettre en place, le cas échéant, les mesures correctrices requises afin de les réduire.**
8. **Voir à ce que le fonctionnement du Fonds d'indemnisation des services financiers puisse jouer pleinement son rôle, soit d'indemniser les victimes de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds dans les disciplines prévues, et obtenir au besoin la collaboration des autorités compétentes.**
9. **S'assurer que le consommateur dispose d'une information plus pertinente et facilement compréhensible, pour valider si le produit ou le service financier qu'il souhaite acquérir pourra faire l'objet d'une indemnisation par le Fonds d'indemnisation des services financiers en cas de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds.**
10. **Instaurer un mécanisme de révision des décisions relatives aux demandes d'indemnisation préalable à l'exercice d'un recours judiciaire.**
11. **Prendre les mesures nécessaires pour que le délai de traitement des demandes d'indemnisation soit raisonnable en fonction de leur nature et de leur complexité.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de l'audit** 9

2.1 **Activités d'inspection** 9

Secteur des valeurs mobilières

Secteur des assurances

Évaluation de la performance

Supervision des organismes d'autoréglementation

Recommandations

2.2 **Activités d'enquête** 23

Priorisation des signalements

Délais de traitement

Information de gestion

Recommandation

2.3 **Fonds d'indemnisation des services financiers** 28

Information à la disposition du consommateur

Traitement des demandes d'indemnisation

Recommandations

Commentaires de l'entité auditée 37

Annexe et sigles 39

Équipe

Serge Giguère
Vérificateur général adjoint

Martin St-Louis
Directeur d'audit

Maud Déry
Sophie Gagné
Ariane Harvey
Marie-Catherine Tremblay
Amélie Vaillancourt

1 Mise en contexte

1 L'Autorité des marchés financiers a pour mission d'encadrer le secteur financier québécois et de prêter assistance aux consommateurs de produits et de services financiers. Instituée par la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers* le 1er février 2004, l'Autorité est issue de la fusion de la Commission des valeurs mobilières du Québec, de la Régie de l'assurance-dépôts du Québec, de l'Inspecteur général des institutions financières, du Bureau des services financiers et du Fonds d'indemnisation des services financiers. L'objectif exprimé par le législateur lors de cette fusion était d'avoir un encadrement intégré du secteur financier québécois. En 2015, la valeur économique de ce secteur financier représentait un produit intérieur brut de 19,9 milliards de dollars.

2 L'Autorité est dirigée par un président-directeur général. Ce dernier est appuyé par le Conseil consultatif de régie administrative, qui lui donne son avis sur les éléments clés de la gouvernance organisationnelle.

Champs d'intervention

3 Les champs d'intervention de l'Autorité visent principalement les domaines suivants : les valeurs mobilières et les dérivés, les assurances, les institutions de dépôts (à l'exception des banques à charte fédérale), ainsi que la distribution de produits et de services dans le secteur financier.

4 Dans ce contexte, l'Autorité réalise notamment des inspections et des enquêtes. L'inspection est un processus de vérification qui s'inscrit dans un cadre préventif et qui consiste à s'assurer que les intervenants du secteur financier se conforment aux exigences légales et réglementaires. Quant à l'enquête, elle a lieu lorsque l'Autorité dispose d'indices laissant croire qu'une infraction aux lois qu'elle applique a été commise. Les inspections et les enquêtes de l'Autorité peuvent mener à diverses mesures, de nature administrative ou autres, telles que des activités de suivi, des ordonnances de l'Autorité, des recours administratifs devant le Tribunal administratif des marchés financiers ou encore des poursuites pénales.

Organismes d'autoréglementation

5 L'encadrement du secteur financier est également assuré par des organismes d'autoréglementation. Certaines fonctions et certains pouvoirs de ces organismes sont édictés par la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* ou délégués par l'Autorité.

6 Les organismes d'autoréglementation assurent la protection du public en élaborant des règles, en maintenant la discipline et en veillant à la formation de leurs membres et au respect de la déontologie, selon le cas. La Chambre de la sécurité financière, la Chambre de l'assurance de dommages et l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières sont les principales entités agissant à ce titre. L'Autorité supervise et procède à l'inspection des activités de ces organismes.

Indemnisation

7 L'Autorité administre également le Fonds d'indemnisation des services financiers créé en vertu de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*. De façon générale, ce fonds est affecté au paiement des indemnités payables aux victimes de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds qui sont admissibles. Le Fonds est principalement financé par les cotisations de l'industrie.

Rôles et responsabilités

8 Le présent audit a été effectué auprès de l'Autorité des marchés financiers. Voici certains de ses rôles et responsabilités concernant principalement l'encadrement de la distribution des produits et des services dans le secteur financier :

- inscrire les entreprises qui satisfont aux conditions établies afin qu'elles puissent offrir des produits et des services financiers par l'entremise de représentants dûment autorisés ;
- délivrer des certificats aux individus qui répondent aux conditions établies afin qu'ils puissent agir comme représentants et exercer leurs activités pour chaque discipline ou catégorie de produits autorisée ;
- tenir et conserver un registre des entreprises et des représentants autorisés à exercer leurs activités ;
- vérifier l'application des lois et des règlements, notamment en procédant à des inspections ou à des enquêtes et en prenant les mesures nécessaires en cas d'irrégularité ;
- autoriser une personne n'étant pas membre de son personnel à procéder à une inspection et à lui en faire rapport ;
- analyser et traiter les plaintes et les allégations liées à des infractions potentielles qui lui sont rapportées ;
- reconnaître un organisme d'autoréglementation aux fins de l'encadrement d'une activité régie par une des lois qu'elle applique ;
- superviser les activités et procéder à l'inspection d'un organisme d'autoréglementation afin de vérifier dans quelle mesure il se conforme aux lois et aux décisions de l'Autorité qui lui sont applicables et de quelle manière il exerce ses fonctions et ses pouvoirs.

Il s'agit d'entreprises qui peuvent exercer leurs activités de distribution de produits et de services financiers à titre de cabinet, de société autonome, de représentant autonome, de courtier, de conseiller ou de gestionnaire de fonds d'investissement.

Il s'agit d'individus qui traitent, pour le compte des entreprises, avec les consommateurs de produits et de services financiers.

9 L'Autorité doit aussi voir à la mise en place de programmes de protection et d'indemnisation des consommateurs, notamment en administrant le Fonds d'indemnisation des services financiers, en traitant les réclamations faites par les consommateurs et en statuant sur leur admissibilité.

10 Les objectifs de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de l'audit

11 Les travaux se sont articulés autour de trois axes, soit les activités d'inspection, y compris la supervision des organismes d'autoréglementation, les activités d'enquête et la gestion du Fonds d'indemnisation des services financiers.

2.1 Activités d'inspection

12 L'encadrement et la surveillance des entreprises du secteur des valeurs mobilières et de celui des assurances reposent sur plusieurs types d'intervention de l'Autorité. L'inspection de ces entreprises est l'un des procédés mis en œuvre dans cet environnement de contrôle.

13 L'inspection permet de vérifier la conformité des pratiques des entreprises visées avec les obligations prévues par les lois et les règlements qui les encadrent. À titre d'exemple, les travaux d'inspection peuvent viser les contrôles internes en place dans les entreprises, la documentation des dossiers des consommateurs et les activités transactionnelles effectuées entre l'entreprise et le consommateur. L'inspection a donc pour but d'améliorer les pratiques, de faire progresser la culture de conformité et de s'assurer que, le cas échéant, les entreprises apporteront les modifications nécessaires afin de corriger les irrégularités observées.

L'inspection des activités transactionnelles vise par exemple à s'assurer que le consommateur est bien conseillé ou encore qu'il investit dans le produit qui lui convient le mieux.

14 Autant dans le secteur des valeurs mobilières que dans celui des assurances, l'Autorité préconise une approche axée sur les risques afin de choisir les entreprises qui devront être inspectées ainsi que l'ampleur des travaux à réaliser. Pour ce faire, des critères permettent d'attribuer une cote de risque à chacune des entreprises. L'Autorité se base par exemple sur :

- les caractéristiques de l'entreprise (ex. : taille de l'entreprise et complexité de ses activités) ;
- les indices de situations non conformes (ex. : plaintes reçues) ;
- l'évaluation de la gravité des irrégularités constatées lors de la dernière inspection.

15 Nos travaux ont permis de constater des différences de fonctionnement significatives selon les secteurs. Pour le secteur des valeurs mobilières, la stratégie d'intervention ainsi que le suivi des irrégularités constatées sont généralement appropriés et l'approche de l'Autorité permet d'atténuer les risques. Par contre, pour le secteur des assurances, certains ajustements sont nécessaires en ce qui concerne la stratégie d'intervention et le suivi des irrégularités. Nos constats en ce qui concerne les inspections d'entreprises du secteur des valeurs mobilières et de celui des assurances sont exposés dans les sous-sections qui suivent.

Secteur des valeurs mobilières

16 Au 31 décembre 2016, plus de 720 entreprises du secteur des valeurs mobilières étaient assujetties au contrôle de l'Autorité. Celles-ci peuvent être regroupées en deux grandes catégories. Voici ces catégories et leurs caractéristiques respectives.

Catégories	Caractéristiques
Entreprises dont le siège social se trouve au Québec	▪ L'Autorité est le régulateur principal des activités de ces entreprises. ▪ Il y avait plus de 170 entreprises de cette catégorie au 31 décembre 2016.
Entreprises inscrites au Québec, mais dont le siège social est situé à l'extérieur du Québec	▪ Un autre régulateur veille également à la protection des investissements et des consommateurs. ▪ Il y avait plus de 550 entreprises de cette catégorie au 31 décembre 2016.

17 L'approche d'inspection varie selon que l'entreprise a son siège social au Québec ou non.

Stratégie d'intervention auprès des entreprises ayant leur siège social au Québec

18 Rappelons qu'une cote de risque est attribuée à chaque entreprise sur la base de critères. Dans le secteur des valeurs mobilières, cette cote permet de répartir clairement la population des entreprises en fonction du risque (faible, modéré ou élevé).

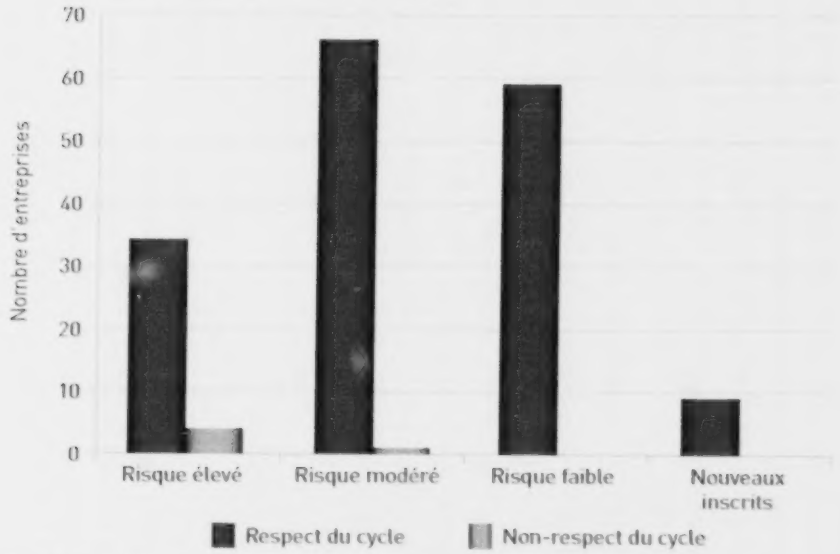
19 L'approche utilisée par l'Autorité lui permet d'avoir une couverture raisonnable de l'ensemble des entreprises du secteur des valeurs mobilières ayant leur siège social au Québec et d'inspecter plus fréquemment celles à plus haut risque.

20 Étant donné le nombre restreint d'entreprises dans ce secteur, l'Autorité arrive à les inspecter à l'intérieur d'un cycle d'inspection préalablement défini. Ce cycle s'étend sur un nombre d'années qui varie selon l'évaluation du degré de risque de l'entreprise.

21 L'Autorité s'est également donné comme objectif d'inspecter, à l'intérieur d'une période de 18 à 24 mois, toutes les nouvelles entreprises inscrites au Québec. Ainsi, elle est en mesure d'obtenir rapidement de l'information lui permettant d'apprécier leur risque de non-conformité.

22 Au 31 décembre 2016, il était plausible de croire que le cycle d'inspection prévu par l'Autorité serait respecté, sauf exception, si elle maintenait son rythme d'inspection (figure 1).

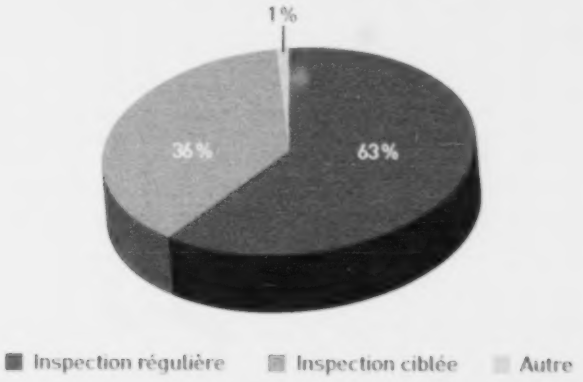
Figure 1 Respect du cycle d'inspection des entreprises ayant leur siège social au Québec, au 31 décembre 2016



Source : Autorité des marchés financiers.

23 L'évaluation du degré de risque sert également à l'Autorité pour déterminer si l'inspection de l'entreprise sera régulière ou si elle sera ciblée sur des éléments précis. Cette approche permet ainsi de moduler davantage l'intervention de l'Autorité en fonction des risques. La figure 2 illustre cette répartition pour les 153 inspections réalisées au cours de la période de 2011 à 2016.

Figure 2 Répartition des inspections d'entreprises pour la période du 1er janvier 2011 au 31 décembre 2016[1]



1. Il s'agit du type d'inspection réalisée au cours de la dernière intervention de l'Autorité auprès de l'entreprise.

Source : Autorité des marchés financiers.

Stratégie d'intervention auprès des entreprises ayant leur siège social à l'extérieur du Québec

24 Près de 80 % des entreprises du secteur des valeurs mobilières inscrites auprès de l'Autorité n'ont pas leur siège social au Québec. L'Autorité n'est pas le régulateur principal de ces entreprises puisqu'elles sont assujetties au cadre de surveillance et de contrôle du régulateur du gouvernement du lieu où est situé leur siège social. Par exemple, ce régulateur peut être une autre autorité canadienne en valeurs mobilières telle que la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario.

25 L'Autorité a élaboré une stratégie d'intervention pour l'inspection des entreprises du secteur des valeurs mobilières ayant leur siège social à l'extérieur du Québec. Cette stratégie est en cours d'application uniquement pour les entreprises ayant des succursales au Québec. L'approche envisagée nous semble toutefois appropriée, considérant les risques et le bassin d'entreprises dans cette catégorie.

26 Voici un portrait de l'état d'avancement de cette stratégie et de ses caractéristiques selon que l'entreprise a des succursales au Québec ou non.

Catégories	Caractéristiques
Entreprises ayant des succursales au Québec (près de 100 entreprises)	• Un autre régulateur a la responsabilité de surveiller les activités des sièges sociaux de ces entreprises. Toutefois, par ses travaux d'inspection, l'Autorité doit s'assurer que les succursales du Québec se conforment aux lois et règlements applicables dans la province. • Depuis 2014-2015, l'Autorité s'est dotée d'une stratégie d'intervention et d'une planification permettant d'intégrer ces succursales à l'intérieur de son cycle régulier d'inspection. • Au 31 décembre 2016, une inspection régulière ou ciblée avait été réalisée ou était en cours de réalisation dans un peu plus de 60 % de ces entreprises.
Entreprises n'ayant pas de succursales au Québec (près de 450 entreprises)	• L'Autorité possède un portrait incomplet des caractéristiques et des activités commerciales de ces entreprises. • Elle a développé un processus lui permettant de recueillir de l'information sur ces entreprises et, éventuellement, d'être en mesure de définir une stratégie d'intervention adaptée en fonction des risques. • La planification 2017-2018 prévoit l'application du processus de collecte d'information.

Suivi des mesures correctrices

27 Lorsque l'Autorité constate des irrégularités, elle doit s'assurer que des mesures correctrices sont mises en place.

28 L'Autorité effectue un suivi adéquat des irrégularités constatées lors de l'inspection des entreprises du secteur des valeurs mobilières et, le cas échéant, elle pose des actions pour s'assurer que celles-ci se conforment davantage aux lois et règlements.

29 Dans le secteur des valeurs mobilières, les irrégularités constatées font systématiquement l'objet d'un suivi dans le cadre d'inspections subséquentes, selon le cycle déterminé en fonction des risques ou de manière plus rapide, lorsque requis. L'Autorité peut donc évaluer si des mesures correctrices ont été prises par une entreprise, et déterminer s'il y a une amélioration ou une détérioration de la culture de conformité au sein de celle-ci.

30 Dans les dossiers que nous avons examinés, un suivi a été réalisé pour l'ensemble des irrégularités constatées initialement, et l'Autorité avait pris les mesures nécessaires afin de s'assurer de la correction des lacunes observées.

Secteur des assurances

31 Le secteur des assurances est constitué des assureurs, soit les institutions qui conçoivent et émettent les produits et les services en assurances, et des canaux de distribution, soit les entreprises qui distribuent ces produits et ces services auprès des consommateurs.

32 Afin de surveiller et de contrôler le secteur des assurances, l'Autorité a mis en place plusieurs mécanismes. Par exemple, elle procède à l'inscription des entreprises et à la certification des représentants du secteur des assurances, elle veille à ce que les assureurs respectent les normes de solvabilité applicables et elle procède également à l'évaluation de leurs pratiques. L'Autorité inspecte également les entreprises qui distribuent les produits et les services d'assurance, et elle traite les plaintes et les dénonciations se rapportant à ce secteur d'activité. C'est l'ensemble des interventions de l'Autorité qui constitue l'environnement de contrôle et qui contribue à assurer un encadrement adéquat du secteur des assurances.

33 Nos travaux d'audit étaient orientés sur la distribution des produits et des services financiers aux consommateurs. C'est pourquoi nous nous sommes penchés sur les inspections réalisées auprès des entreprises qui effectuent cette distribution. Ainsi, nous n'avons pas vérifié l'ensemble de l'environnement de contrôle lié au secteur des assurances dont il est fait mention dans le paragraphe précédent.

34 Au 31 décembre 2016, il y avait plus de 6 900 entreprises distribuant des produits et des services d'assurance, et ce, principalement dans le domaine de l'assurance de personnes. À cette même date, près de 35 000 représentants étaient rattachés à ces entreprises et 95 % d'entre elles comptaient moins de 10 représentants.

35 En mai 2006, l'Autorité a conclu une entente avec la Chambre de l'assurance de dommages afin de lui confier le mandat d'inspecter les entreprises ayant moins de 25 représentants dans le domaine de l'assurance de dommages (près de 650 entreprises au 31 décembre 2016). Ces inspections sont effectuées auprès d'entreprises sélectionnées par l'Autorité selon le programme d'inspection qu'elle a préalablement approuvé.

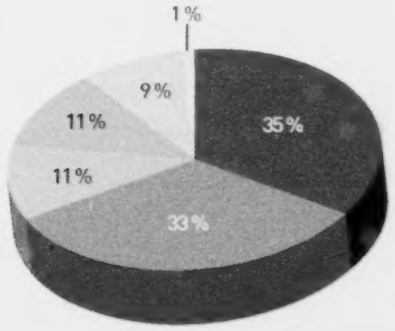
36 La nature et la portée des activités d'inspection réalisées par l'Autorité peuvent prendre différentes formes. Voici les différents types d'activités d'inspection et leur portée respective.

Nature	Portée
Inspection régulière	▪ Se concentre sur les entreprises de 4 représentants ou plus en assurance de personnes et de 25 représentants ou plus en assurance de dommages ▪ Est de plus ou moins grande envergure selon la taille de l'entreprise et la cote de risque qui lui est attribuée ▪ Peut également cibler un ou des éléments précis préalablement sélectionnés (il s'agit alors d'une inspection ciblée)
Initiative régionale (nouvelle approche depuis 2014-2015)	▪ Se concentre sur les entreprises de 2 ou 3 représentants en assurance de personnes dont la cote de risque n'est pas considérée comme élevée ▪ Prend la forme d'une rencontre d'une demi-journée avec les représentants de l'entreprise afin notamment d'analyser certains dossiers, de les sensibiliser aux bonnes pratiques et de constater des cas de non-conformité, s'il y a lieu ▪ A habituellement lieu lorsque les inspecteurs de l'Autorité sont présents dans une région donnée, par exemple pour réaliser une inspection régulière
Questionnaire d'autoévaluation (nouvelle approche depuis 2015-2016)	▪ Vise les entreprises avec un seul représentant et les représentants autonomes en assurance de personnes ▪ Permet de recueillir de l'information sur différents sujets (ex. : l'analyse des besoins financiers du client, le processus de traitement des plaintes ou la tenue des dossiers clients)
Inspection de suivi	▪ Vise à s'assurer que les irrégularités constatées initialement ont été corrigées

37 Depuis 2011, **10 % des entreprises** du secteur des assurances ont fait l'objet d'une activité d'inspection, soit par l'Autorité, soit par la Chambre de l'assurance de dommages. La figure 3 illustre la répartition des 300 activités d'inspection réalisées par l'Autorité dans le secteur des assurances en fonction de leur nature.

Les entreprises inspectées (10 %) sont réparties à peu près à parts égales entre l'Autorité et la Chambre de l'assurance de dommages, mais celles inspectées par l'Autorité comprennent 65 % des représentants visés par ces inspections.

Figure 3 **Répartition des activités d'inspection d'entreprises pour la période du 1er janvier 2011 au 31 décembre 2016**



- Questionnaire d'autoévaluation
- Initiative régionale
- Inspection régulière
- Inspection de suivi
- Inspection ciblée
- Autre

Source : Autorité des marchés financiers.

38 Au cours de la période de 2011 à 2016, le nombre d'inspections régulières réalisées par l'Autorité chaque année est demeuré relativement stable dans le temps. L'ajout de nouvelles approches au cours des dernières années, soit le questionnaire d'autoévaluation et les initiatives régionales, a permis à l'Autorité d'accroître le nombre d'interventions auprès de l'industrie.

39 Ces nouvelles approches permettront ultimement d'obtenir un portrait plus représentatif des pratiques des entreprises du secteur des assurances. Par contre, elles n'ont pas la même portée qu'une inspection régulière.

Stratégie d'intervention

40 Étant donné le nombre important d'entreprises distribuant des produits et des services d'assurance (plus de 6 900 au 31 décembre 2016), l'Autorité a fait le choix d'adopter une approche axée sur l'échantillonnage. Ainsi, elle couvre une partie de la population visée plutôt que de réaliser des inspections de manière cyclique pour l'ensemble des entreprises, comme elle le fait dans le secteur des valeurs mobilières. Cette approche est justifiable compte tenu du nombre important d'entreprises concernées.

41 Cependant, dans un tel contexte, il s'avère essentiel que l'Autorité soit en mesure de cibler adéquatement en fonction des risques les entreprises qui devront faire l'objet de travaux d'inspection plus approfondis.

42 Dans le secteur des assurances, l'Autorité ne dispose pas des outils et de toute l'information nécessaires pour cibler adéquatement ses interventions en fonction des risques.

43 Les critères utilisés afin de sélectionner les entreprises à inspecter ne permettent pas une réelle discrimination en fonction du risque. Notamment, le nombre de critères utilisés est trop élevé et, étant donné leur faible pondération, ils ont peu d'influence sur la catégorisation du risque. Par exemple, même si un critère de risque augmente de façon significative, le changement aura peu d'impact sur le risque global de l'entreprise. Ainsi, 80 % des entreprises ont une cote de risque se situant entre 0 et 1,5 sur 10. La cote de risque est donc peu utile pour départager les entreprises les unes par rapport aux autres.

44 Depuis janvier 2017, l'Autorité fractionne également la population des entreprises du secteur des assurances en sous-groupes en fonction de certaines caractéristiques afin de peaufiner sa stratégie d'intervention. Par exemple, un des sous-groupes est constitué de 275 entreprises ayant entre 4 et 9 représentants qui n'ont jamais fait l'objet d'une inspection. Toutefois, même en subdivisant les entreprises en sous-groupes, la variation entre les cotes de risque demeure trop petite pour permettre une priorisation des interventions.

45 L'Autorité dispose de peu d'information sur les pratiques des entreprises de distribution de produits et de services d'assurance. L'utilisation d'un questionnaire d'autoévaluation depuis 2015-2016 auprès des entreprises avec un seul représentant est un des moyens que l'Autorité a mis en place pour pallier cette lacune. Toutefois, au 31 décembre 2016, le portrait obtenu grâce à ce questionnaire était encore fragmentaire (105 questionnaires compilés sur une population visée de 2 800 entreprises).

46 De plus, la collecte d'information ne constitue que la première étape de cette nouvelle approche. Par la suite, l'information devra être analysée pour dégager des tendances ou des éléments à risque afin de mieux cibler les entreprises devant faire l'objet d'une inspection plus approfondie.

47 Enfin, de l'information provenant des activités de surveillance et de contrôle effectuées auprès des assureurs par la Direction principale de la surveillance des assureurs et du contrôle du droit d'exercice de l'Autorité pourrait fournir des renseignements additionnels sur les pratiques des assureurs relativement à leurs canaux de distribution de produits et de services d'assurance. Toutefois, l'Autorité n'exploite pas suffisamment ces renseignements pour améliorer sa stratégie d'intervention lors des activités d'inspection auprès de ces entreprises.

Suivi des mesures correctrices

48 Lorsque l'Autorité constate des irrégularités, elle doit s'assurer que des mesures correctrices sont mises en place. Contrairement au secteur des valeurs mobilières, où l'Autorité retourne faire des travaux dans les entreprises inspectées selon un cycle préétabli, les entreprises du secteur des assurances ne sont pas systématiquement revisitées. Rappelons qu'au 31 décembre 2016, il y avait plus de 6 900 entreprises distribuant des produits et des services d'assurance comparativement à 720 dans le secteur des valeurs mobilières.

49 Les activités de suivi réalisées par l'Autorité dans le secteur des assurances sont insuffisantes pour lui permettre d'apprécier dans quelle mesure les correctifs ont été mis en place pour pallier les lacunes observées, lorsque celles-ci sont importantes.

50 Depuis 2014, seulement 16 % des inspections réalisées pour lesquelles des lacunes ont été constatées ont fait ou feront l'objet d'une inspection de suivi et la décision de choisir une entreprise plutôt qu'une autre n'est pas suffisamment justifiée en fonction des risques et de l'importance des lacunes.

51 En effet, nous avons observé que, dans plusieurs cas où il y avait présence de lacunes importantes, l'Autorité n'avait pas effectué de suivi afin de s'assurer de la correction des lacunes observées. Dans certains cas, l'Autorité a uniquement exigé qu'une lettre d'engagement à corriger les irrégularités constatées soit signée par l'entreprise concernée. Dans d'autres cas plus problématiques, les dossiers ont été transférés à la Direction principale du contentieux pour évaluer si des recours devant le Tribunal administratif des marchés financiers pouvaient être pris, afin par exemple d'imposer des pénalités administratives. Toutefois, pour certains de ces dossiers, aucun recours devant le tribunal n'a finalement été entrepris et les dossiers ont alors été conclus par la signature d'une lettre d'engagement.

52 De façon générale, la lettre d'engagement n'est pas accompagnée d'autres dispositions permettant d'obtenir la certitude que de réelles mesures structurantes sont mises en place. L'Autorité pourrait par exemple exiger la production d'un plan d'action, demander certaines preuves que les mesures correctrices sont mises en place ou réaliser des interventions de suivi ciblées sur les principales lacunes observées.

Évaluation de la performance

53 La Direction principale de l'inspection utilise cinq indicateurs pour apprécier sa performance dans les secteurs des valeurs mobilières et des assurances. Ces derniers portent notamment sur le respect du cycle d'inspection, les délais de publication des rapports d'inspection et le taux d'application des recommandations. Ces indicateurs sont présentés à la haute direction et au Conseil consultatif de régie administrative.

54 Plusieurs des indicateurs choisis par l'Autorité pour évaluer sa performance relativement aux inspections dans le secteur des valeurs mobilières et dans celui des assurances ne lui permettent pas de mesurer tous les volets pertinents de sa performance.

55 Compte tenu de l'information de gestion actuellement disponible, les responsables de la gouvernance ne peuvent apprécier objectivement et de manière juste la performance de l'Autorité sur des volets tels que la gestion intégrée des risques, la portée des inspections réalisées et l'amélioration de la culture de conformité dans l'industrie.

56 Voici un résumé des principales problématiques qui illustrent notre propos.

Indicateurs	Description	Enjeux liés à l'évaluation de la performance
Révision des programmes d'inspection et de surveillance selon le calendrier approuvé	▪ L'indicateur permet d'évaluer si un exercice de révision des programmes d'inspection a été réalisé au 31 mars de chaque année.	▪ Cet indicateur permet uniquement de savoir si une action a été réalisée ou non dans le respect des échéanciers prévus. ▪ Cet indicateur ne permet pas d'apprécier la réelle capacité de l'Autorité d'avoir une gestion intégrée des risques.
Respect du cycle d'inspection	▪ Dans le secteur des valeurs mobilières, cet indicateur permet d'évaluer le respect du cycle d'inspection. ▪ Dans le secteur des assurances, étant donné l'absence de cycle d'inspection, l'indicateur permet uniquement de savoir si des interventions ont été réalisées dans chacune des cinq disciplines.	▪ L'information présentée à la haute direction et au Conseil consultatif de régie administrative regroupe, en un seul indicateur, les résultats des valeurs mobilières et des assurances, ce qui en fait un indicateur peu significatif et difficile à interpréter étant donné que ces deux secteurs présentent des caractéristiques très différentes. ▪ De plus, les résultats du secteur des assurances sont positifs chaque trimestre puisqu'il s'agit d'avoir procédé à l'inspection d'entreprises dans chacune des cinq disciplines.
Taux d'application des recommandations	▪ Dans le cadre du suivi de ses recommandations, l'Autorité évalue si des actions ont été mises en œuvre pour corriger les irrégularités qui ont été constatées. ▪ L'Autorité évalue que la cible est atteinte si au moins 67 % des entreprises qui font l'objet d'une inspection de suivi ont mis en place des actions pour corriger les irrégularités constatées lors d'une inspection précédente.	▪ Cette appréciation ne lui permet pas de conclure dans quelle mesure les actions ont effectivement permis de corriger les irrégularités soulevées. L'Autorité aurait avantage à séparer les irrégularités pour lesquelles des actions sont en cours de celles qui sont entièrement corrigées (ex. : irrégularité corrigée complètement, partiellement ou non prise en charge). ▪ De plus, il n'y a pas de catégorisation de la gravité des irrégularités constatées. ▪ Une amélioration de cet indicateur permettrait d'avoir un portrait plus complet de la performance de l'Autorité quant à sa capacité d'influencer la culture de conformité de l'industrie.

Supervision des organismes d'autoréglementation

57 Rappelons qu'il existe principalement trois organismes d'autoréglementation responsables de différents intervenants du secteur financier. Voici ces trois organismes et leurs membres.

Organismes	Membres
Chambre de la sécurité financière (CSF)	▪ Représentants en épargne collective ▪ Planificateurs financiers ▪ Représentants en assurance de personnes ▪ Représentants en assurance collective de personnes ▪ Représentants en plans de bourses d'études
Chambre de l'assurance de dommages (ChAD)	▪ Représentants en assurance de dommages ▪ Experts en sinistre
Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (OCRCVM)	▪ Courtiers et représentants en placement ▪ Courtiers et représentants en dérivés ▪ Courtiers et représentants d'exercice restreint

58 Ces organismes d'autoréglementation ont comme responsabilité d'assurer la protection du public en élaborant des règles, en maintenant la discipline et en veillant à la formation et à la déontologie de leurs membres. L'Autorité doit superviser les activités de ces organismes et des plans de supervision encadrent les modalités, les exigences et les obligations à l'égard des inspections qu'elle réalise.

59 En ce qui concerne plus précisément l'OCRCVM, l'Autorité exerce un rôle de surveillance partagé avec les autorités canadiennes en valeurs mobilières des autres provinces. La Commission des valeurs mobilières de l'Ontario est l'autorité responsable de consolider l'ensemble des observations formulées à l'organisme et de produire le rapport d'inspection global.

60 Étant donné la spécificité pancanadienne de l'OCRCVM, nos travaux ont principalement porté sur la supervision de la CSF et de la ChAD. Deux volets ont retenu notre attention, soit la diligence avec laquelle les rapports d'inspection sont publiés ainsi que le suivi des lacunes qui y sont mentionnées.

Délais de signification des recommandations

61 Les plans de supervision convenus entre les chambres et l'Autorité prévoient qu'une inspection complète des activités des chambres soit réalisée au moins tous les trois ans. À la suite de ces inspections, l'Autorité doit produire un rapport d'inspection dans lequel elle fait part de ses constats et des recommandations jugées nécessaires.

62 **L'Autorité n'a pas respecté le cycle d'inspection de trois ans prévu dans les plans de supervision convenus avec la CSF et la ChAD. En outre, ses rapports d'inspection n'ont pas été présentés en temps opportun à ces organismes, et les informations et les événements survenus jusqu'à la date du rapport n'ont pas été suffisamment considérés.**

63 Les derniers cycles d'inspection ont couvert une période de 4 ans plutôt que de 3 ans comme le prévoient les plans de supervision. De plus, les rapports faisant état des recommandations formulées aux chambres sont publiés trop longtemps après la fin de la période couverte par l'inspection, ce qui peut avoir un impact sur la pertinence des recommandations. En effet, nous avons constaté qu'il pouvait s'écouler de 14 à 27 mois entre la fin de la période d'inspection et la finalisation du rapport. Voici les délais de réalisation de ces inspections.

Organismes	Fin du cycle d'inspection	Inspection sur place	Date du rapport	Délai total
CSF	Déc. 2007	Nov. à déc. 2008	24 août 2009	20 mois
	Déc. 2010	Oct. 2011	18 juin 2012	18 mois
	Déc. 2014	Mars 2016	7 avril 2017	27 mois
ChAD	Déc. 2008	Sept. à oct. 2009	22 févr. 2010	14 mois
	Déc. 2011	Sept. à oct. 2012	27 août 2013	20 mois
	Déc. 2015	Nov. 2016	En cours	s.o.

64 De plus, l'Autorité ne tient pas toujours compte des changements survenus après la période d'inspection, afin de s'assurer que les lacunes existent encore et que les recommandations demeurent pertinentes au moment de les formuler. Voici des exemples :

- L'Autorité a noté dans son rapport d'août 2013, portant sur la période 2009-2011, que le syndic de la ChAD avait omis de l'aviser de l'ouverture et de la conclusion de certains dossiers d'enquête. La ChAD n'a quant à elle pas produit de plan d'action pour corriger cette lacune puisqu'un correctif était déjà en place depuis 2012.
- L'Autorité a constaté que des modifications devaient être apportées au règlement interne de la CSF. Elle a fait une recommandation à ce sujet en juin 2012, alors que des modifications avaient déjà été apportées par la CSF en février 2012.
- Lorsque l'Autorité utilise un échantillon dans ses procédés d'inspection, elle effectue sa sélection dans la période visée par le cycle d'inspection. Les dossiers sur lesquels s'appuient les constats peuvent donc ne pas refléter entièrement le fonctionnement de l'organisation au moment de la publication du rapport.

65 En 2016-2017, l'Autorité a modifié son approche afin d'effectuer des travaux auprès des chambres chaque année en découpant son programme d'inspection en différents volets portant sur des sujets précis. Son but est de couvrir tous les volets sur une période de trois ans afin de respecter les plans de supervision.

66 Cette nouvelle approche lui permettra d'avoir une présence plus constante et soutenue auprès de ces organismes. Toutefois, les défis concernant la capacité de l'Autorité à couvrir la totalité de son programme d'inspection sur une période de trois ans et de formuler ses constats et ses recommandations de façon diligente demeurent entiers.

Suivi des mesures correctrices

67 Dans ses rapports d'inspection, l'Autorité formule plusieurs recommandations à la CSF et à la ChAD. Nous avons constaté que le degré d'importance des lacunes soulevées est très variable. Par exemple, des constats de nature administrative en lien avec le classement des dossiers sont présentés au même titre que d'autres, beaucoup plus structurants et significatifs, comme des questions liées aux contrôles financiers. Il devient alors difficile de repérer les éléments essentiels sur lesquels l'organisme doit travailler prioritairement afin d'améliorer la façon dont elle remplit sa mission.

68 Il faut noter que l'Autorité a récemment modifié ses façons de faire. Dans le dernier rapport d'inspection produit, ses recommandations sont classées selon un niveau de priorité permettant d'ajuster ses attentes en conséquence et de mettre l'accent sur les recommandations qui sont les plus significatives.

69 Au terme de chaque inspection, l'organisme visé doit prévoir un plan d'action renfermant des mesures correctrices ainsi qu'un échéancier de mise en œuvre, le cas échéant.

---

70 Le processus de suivi des mesures correctrices n'est pas suffisamment structuré et encadré pour permettre à l'Autorité de s'assurer que celles-ci sont mises en place de façon adéquate et dans des délais raisonnables.

---

71 Pour plusieurs irrégularités constatées, l'Autorité s'est satisfaite des mesures annoncées par les chambres, alors que celles-ci étaient imprécises, et elle a conclu qu'elle en ferait le suivi uniquement lors de l'inspection subséquente. Une meilleure évaluation des plans d'action, y compris une rétroaction auprès de l'organisme concerné, aurait favorisé une plus grande prise en charge des recommandations. Dans certains cas, l'ajout d'indicateurs permettrait de suivre la mise en œuvre des mesures correctrices prévues, ce que l'Autorité ne fait pas.

72 L'Autorité tient des rencontres statutaires avec les représentants des organismes. Selon les comptes rendus de ces rencontres, les discussions portent sur une variété de sujets d'intérêts communs, comme les modifications légales et réglementaires, la structure de l'organisme et les nouveaux produits d'assurance. Cependant, lorsque le suivi des lacunes constatées dans le cadre des inspections est abordé, les échanges se limitent souvent à la remise d'un tableau de suivi des mesures correctrices, sans que le degré d'efficacité de celles-ci pour la correction des lacunes soit abordé.

73 **Plusieurs irrégularités n'ont donc pas fait l'objet d'un suivi en temps opportun et des lacunes perdurent. Voici deux exemples.**

Rapports	Explications
Rapport concernant la CSF	▪ Dans son rapport de juin 2012, l'Autorité a relevé des lacunes relativement aux délais de cheminement des dossiers d'enquête et a recommandé que la CSF prenne les mesures adéquates afin de diminuer le nombre de dossiers d'enquête en cours depuis plus de 15 mois. ▪ L'Autorité n'a pas fait de suivi de cette recommandation et près de cinq ans plus tard, soit en 2017, l'Autorité constate encore que les délais d'enquête sont longs. ▪ Un indicateur de délais aurait facilité le suivi de cette recommandation par l'Autorité et lui aurait notamment permis de réagir en temps opportun si les résultats ne présentaient pas de signes d'amélioration satisfaisants.
Rapports concernant la ChAD	▪ Dans son rapport de février 2010, l'Autorité a constaté des lacunes notamment quant à la portée des inspections réalisées par la ChAD pour remplir le mandat qui lui est confié d'inspecter les cabinets de moins de 25 représentants. Par la suite, dans son rapport d'août 2013, l'Autorité notait que la ChAD n'avait pas mis en place l'ensemble des recommandations formulées en 2010 concernant ses inspections. ▪ L'Autorité n'a pas orienté ses actions de suivi de façon à s'assurer de la correction de cette lacune. Au moment de mettre fin à nos travaux d'audit, cette lacune n'était toujours pas corrigée.

Recommandations

74 Les recommandations suivantes s'adressent à l'Autorité.

1 **S'assurer de terminer la mise en œuvre de sa stratégie d'intervention auprès des entreprises du secteur des valeurs mobilières ayant leur siège social à l'extérieur du Québec.**

2 **Établir un meilleur profil de risques des entreprises distribuant des produits et des services dans le secteur des assurances afin de pouvoir orienter sa stratégie d'intervention en conséquence.**

3 **Renforcer le suivi des irrégularités constatées à la suite des inspections dans le secteur des assurances, notamment par :**

- **une sélection des inspections de suivi à réaliser davantage appuyée sur les risques ;**
- **un recours à des méthodes de suivi plus diversifiées et adaptées à l'importance des irrégularités constatées.**

4 **Développer des indicateurs qui permettent d'apprécier correctement sa performance en ce qui a trait à ses interventions d'inspection dans le secteur des valeurs mobilières et dans celui des assurances, et qui tiennent compte des spécificités de ces secteurs.**

3 Effectuer les inspections auprès de la Chambre de la sécurité financière et de la Chambre de l'assurance de dommages en temps opportun afin de maximiser l'utilité des constats et des recommandations, notamment :

- **en réalisant une inspection complète des chambres au moins tous les trois ans, comme prévu dans les plans de supervision ;**
- **en considérant les informations et les événements survenus jusqu'à la date du rapport, lorsque cela est pertinent.**

4 Encadrer et structurer le mécanisme de suivi des mesures correctrices auprès de la Chambre de la sécurité financière et de la Chambre de l'assurance de dommages afin de s'assurer que les lacunes jugées importantes sont corrigées de manière adéquate et dans des délais raisonnables.

2.2 Activités d'enquête

75 En présence de motifs raisonnables de croire qu'il y a eu un manquement aux lois que l'Autorité administre, cette dernière recueille la preuve permettant d'en faire la démonstration et, le cas échéant, voit à ce qu'une sanction soit imposée.

76 Nos travaux concernant les enquêtes réalisées par l'Autorité ont porté sur le processus mis en place pour établir la priorité des dossiers en fonction des risques au moment de leur réception. Nous n'avons fait aucune vérification afin d'apprécier la qualité et la pertinence du traitement de ces dossiers par la suite. L'information de gestion sur les délais de traitement de ces dossiers par les équipes d'enquête a également fait l'objet de nos travaux d'audit.

Priorisation des signalements

77 En plus des cas qui peuvent être constatés lors des travaux de surveillance des marchés ou de cybersurveillance réalisés par le secteur des enquêtes, les dossiers d'enquête sont principalement ouverts à la suite d'un signalement provenant de :

- la direction qui traite les allégations d'infractions et les plaintes ;
- la direction responsable de traiter les demandes d'indemnisation adressées au Fonds d'indemnisation des services financiers lorsqu'une fraude, une manœuvre dolosive ou un détournement de fonds est commis.

78 D'autres directions de l'Autorité, notamment celles responsables de réaliser les inspections auprès des entreprises du secteur des valeurs mobilières et de celui des assurances, peuvent alimenter les équipes d'enquête. Il en va de même des organismes d'autoréglementation, qui ont la responsabilité de contrôler ou de réglementer la conduite de leurs membres.

79 Dans un premier temps, les signalements sont transférés à la Direction des préenquêtes et de la cybersurveillance afin de faire l'objet d'une analyse préliminaire. Cette analyse permet d'établir la pertinence d'aller de l'avant et d'ouvrir un dossier. À l'issue de cette analyse préliminaire, le dossier pourra notamment :

- être assigné à un enquêteur pour une analyse détaillée et pour recueillir l'information pertinente. Le cas échéant, le dossier pourra, par la suite :
  - être transféré à la Direction principale du contentieux de l'Autorité afin de déterminer l'opportunité d'entreprendre des démarches pour sanctionner les contrevenants,
  - mener à des mesures administratives, telles que la publication d'une mise en garde sur le site Web de l'Autorité, l'envoi d'une lettre d'avertissement ou de rappel de ses obligations à l'entreprise ou à l'individu concerné ;
- être transféré à une autre direction de l'Autorité ou à une tierce partie externe, telle qu'un organisme d'autoréglementation ou un corps policier, selon la nature du dossier ;
- être fermé en l'absence d'irrégularité ou de motif sérieux justifiant de continuer le processus d'enquête.

80 Le processus actuellement en place à la direction des préenquêtes de l'Autorité est adéquat pour cibler et pour établir la priorité des signalements en fonction des risques, et ce, afin de les assigner aux fins de traitement.

81 D'abord, dans le cadre de nos travaux d'audit dans les secteurs d'activité de l'Autorité autres que celui des enquêtes, nous avons pris connaissance de 60 dossiers contenant des indices suffisamment importants pour faire l'objet d'un signalement à la direction des préenquêtes. Nous avons par la suite constaté que tous ces dossiers avaient fait l'objet d'une analyse préliminaire par cette direction.

82 Ensuite, nous avons observé que, depuis octobre 2015, l'Autorité a mis en place un processus ordonné et documenté qui lui permet d'établir la priorité des signalements. Selon ce processus, un niveau de priorité est accordé aux dossiers ouverts à la direction des préenquêtes en fonction notamment des probabilités qu'il y ait une infraction, du niveau de risque de l'activité en cause et de ses conséquences pour les consommateurs. À la suite de l'analyse préliminaire du dossier par la direction des préenquêtes, une recommandation est formulée afin qu'il soit assigné à l'équipe d'enquête la plus appropriée pour le traiter.

83 Cette priorisation des dossiers facilite le traitement en fonction de son importance et des risques. Ainsi, un dossier montrant des indices importants de manquements pourra être traité de façon prioritaire si, par exemple, des mesures conservatoires doivent être imposées pour protéger les investisseurs.

Une mesure conservatoire est une mesure qui peut être imposée par le tribunal, dans le but par exemple d'ordonner à quelqu'un de ne pas se départir de certains actifs.

Délais de traitement

84 Les dossiers d'enquête doivent être traités avec célérité afin de faire cesser le plus rapidement possible un manquement aux lois et de minimiser ses conséquences, sans pour autant compromettre la qualité des travaux d'enquête réalisés ni influencer le choix des démarches à entreprendre. C'est pourquoi il s'avère important de disposer de toute l'information requise pour comprendre les causes des délais et agir sur celles pouvant être corrigées.

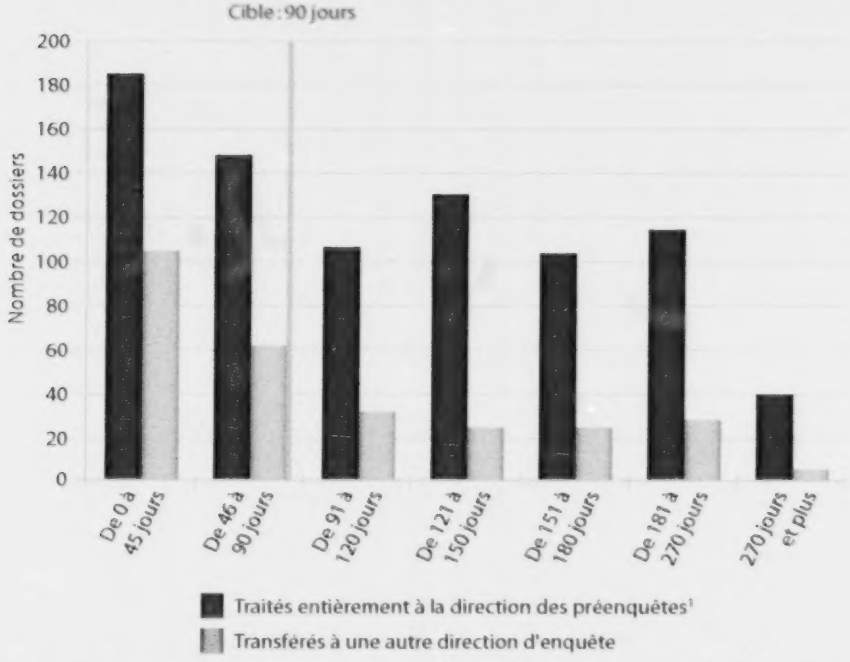
85 Les dossiers traités par la Direction principale des enquêtes peuvent être départagés en deux catégories :

- ceux qui sont traités entièrement par les enquêteurs de la direction des préenquêtes : ces dossiers requièrent habituellement une analyse de courte durée, et ont représenté 75 % des signalements traités par la direction des préenquêtes entre le 1er avril 2013 et le 31 mars 2017 ;
- ceux qui sont transférés à une autre direction d'enquête à la suite d'une analyse préliminaire par la direction des préenquêtes : ces dossiers nécessitent la réalisation de procédés d'enquête plus approfondis pour recueillir l'information, et ont représenté 25 % des signalements traités par la direction des préenquêtes entre le 1er avril 2013 et le 31 mars 2017.

86 L'Autorité a de la difficulté à respecter les délais prédéterminés qu'elle s'est fixés pour le traitement des dossiers d'enquête.

87 L'Autorité vise un délai de 90 jours pour le traitement de ces deux catégories de dossiers à la direction des préenquêtes ; toutefois, au cours des derniers exercices, cette cible n'a pas été atteinte pour un nombre élevé de dossiers (figure 4).

Figure 4 Délais de traitement des dossiers à la direction des préenquêtes pour la période de 2013-2014 à 2016-2017



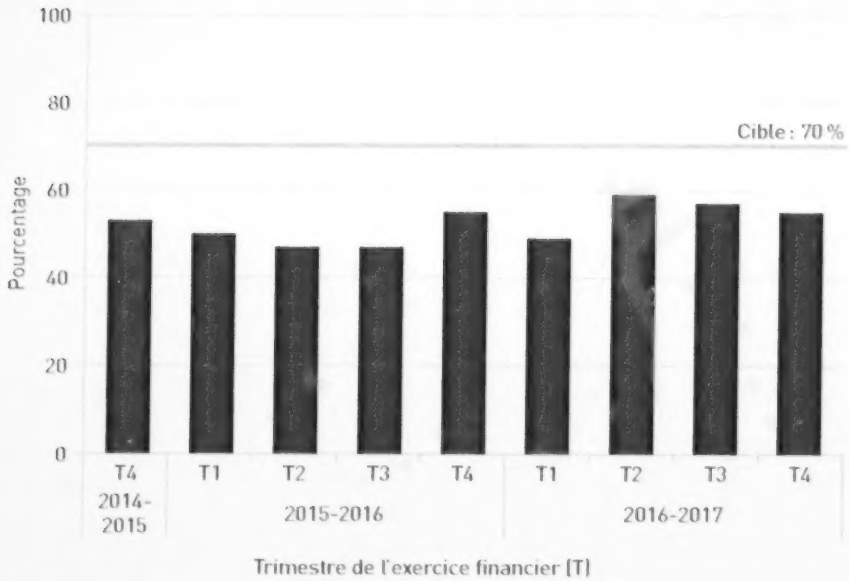
1. Parmi ces dossiers, 60 ont été transférés directement à la Direction principale du contentieux pour évaluation.

Source : Autorité des marchés financiers.

88 Pour les dossiers de la deuxième catégorie, soit ceux qui nécessitent la réalisation de procédés d'enquête plus approfondis, l'Autorité vise à ce qu'ils soient traités à l'intérieur de délais déterminés. Elle s'est fixé comme cible que 70 % des dossiers soient fermés dans les délais afin de prendre en compte que certains dossiers plus complexes demanderont un délai de traitement plus long. Ces délais incluent le traitement initial réalisé à la direction des préenquêtes, notamment le délai pour l'analyse préliminaire.

89 Depuis 2015, la performance de l'Autorité à l'égard du délai de traitement de ces dossiers est communiquée à la haute direction et au Conseil consultatif de régie administrative par un indicateur au tableau de bord organisationnel. Depuis que ce délai fait l'objet d'un suivi, l'Autorité n'arrive toutefois pas à atteindre la cible qu'elle a établie (figure 5).

Figure 5 Pourcentage des dossiers des équipes d'enquête fermés à l'intérieur du délai déterminé[1]



1. Pour chaque trimestre, il s'agit du pourcentage de dossiers fermés au cours des 12 derniers mois et respectant le délai déterminé.

Source : Autorité des marchés financiers.

90 À la lecture de la figure 5, il est possible de constater que, depuis 2015, seulement entre 47 % et 59 % des dossiers d'enquête sont fermés à l'intérieur du délai déterminé.

Information de gestion

91 Il importe que l'information de gestion à la disposition de l'Autorité puisse lui permettre de connaître les causes sur lesquelles elle peut travailler pour améliorer l'efficacité du processus de traitement des dossiers d'enquête. L'Autorité devrait par exemple être en mesure de s'assurer qu'il n'y a pas de perte de temps lorsque les dossiers sont en attente d'assignation.

92 L'information de gestion à la disposition de l'Autorité ne lui permet pas de connaître facilement les causes occasionnant les longs délais. Par le fait même, il est plus difficile de choisir les mesures correctrices à mettre en œuvre, le cas échéant.

93 Les dossiers qui présentent de longs délais de traitement peuvent faire l'objet d'un suivi dans le cadre de rencontres regroupant les gestionnaires de la Direction principale des enquêtes. Cependant, il n'existe aucune analyse ou information de gestion détaillée sur les causes occasionnant ces délais. Afin de les expliquer et de les comprendre, l'Autorité doit reconstituer le cheminement des dossiers cas par cas.

94 Une meilleure information de gestion à la disposition de l'Autorité lui permettrait de s'assurer de prendre les mesures appropriées pour réduire ces délais. Voici des éléments qui illustrent notre propos.

Dossiers en attente de traitement	▪ L'information actuellement consignée et communiquée ne permet pas de découper le processus afin, par exemple, de repérer les retards dus au fait que le dossier était en attente de traitement.
Absence d'un portrait de la situation selon le niveau de priorité des dossiers	▪ Depuis octobre 2016, la direction des préenquêtes consigne dans son système d'information de gestion le niveau de priorité accordé à chaque dossier. Ainsi, il est maintenant possible de déterminer facilement si les dossiers présentant de longs délais sont à risque élevé. ▪ Cette façon de procéder devrait également être appliquée par les autres équipes d'enquête pour qu'elles disposent d'une information plus complète.

Recommandation

95 La recommandation suivante s'adresse à l'Autorité.

7 **Disposer de toute l'information de gestion pertinente pour analyser les délais de traitement des dossiers d'enquête, notamment pour mettre en place, le cas échéant, les mesures correctrices requises afin de les réduire.**

2.3 Fonds d'indemnisation des services financiers

96 Rappelons que l'Autorité administre le Fonds d'indemnisation des services financiers (FISF) en vertu de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*. Ce fonds est affecté au paiement des indemnités payables aux victimes de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds.

97 La loi prévoit que les consommateurs doivent faire affaire avec les personnes et les entreprises autorisées à exercer dans les disciplines suivantes pour que leurs transactions soient couvertes par le FISF :

- Assurance de personnes ou assurance collective de personnes
- Assurance de dommages
- Expertise en règlement de sinistres
- Planification financière
- Épargne collective ou plans de bourses d'études

98 Cela signifie que le consommateur n'est pas couvert par le FISF pour les agissements de personnes non inscrites auprès de l'Autorité ou pratiquant dans d'autres disciplines, tel le **courtage en placement** de valeurs mobilières, par exemple.

Le courtage en placement permet par exemple l'achat ou la vente d'actions, d'obligations, de certificats de placement garanti ou encore de fonds communs de placement. D'autres mécanismes de protection existent également pour ce type d'activité.

99 La loi prévoit également que l'Autorité statue sur l'admissibilité des réclamations qui lui sont présentées en ayant recours aux règles qu'elle détermine par règlement. À cet effet, l'Autorité a prévu par règlement que la réclamation doit être produite dans l'année où le consommateur prend connaissance de la perte de ses fonds afin que sa demande d'indemnisation soit admissible.

100 Une autre condition permettant de statuer sur l'admissibilité d'une demande n'est pas explicitement dictée par la loi ni inscrite dans le règlement de l'Autorité. Cette condition résulte de l'interprétation que l'Autorité fait de la loi et des décisions qu'elle a rendues. La condition est que le représentant doit avoir agi dans les limites autorisées par son certificat pour que la demande d'indemnisation soit admissible, c'est-à-dire que :

- le produit ou le service financier offert par le représentant doit être autorisé par le certificat délivré par l'Autorité ;
- le représentant doit avoir agi pour le compte de l'entreprise pour laquelle il est autorisé à travailler en vertu de son certificat.

101 Le Fonds d'indemnisation des services financiers ne joue pas pleinement son rôle, soit d'indemniser les victimes de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds dans les disciplines prévues. Au fil des ans, la situation n'a pas été corrigée malgré tous les questionnements qui ont été soulevés relativement à l'effet limitatif des conditions d'admissibilité.

102 Les nombreuses demandes d'indemnisation rejetées parce que le représentant n'avait pas agi dans les limites autorisées par son certificat démontrent l'obstacle que cette condition d'admissibilité représente.

103 En effet, à elle seule, cette condition est à l'origine du rejet de près de 40 % des demandes d'indemnisation refusées de 2011-2012 à 2015-2016, soit **119 demandes**. Il s'agit du motif de refus le plus important. À cause de cette condition, un consommateur qui, par exemple, s'est vu offrir un produit dans une discipline couverte par le Fonds alors que le représentant n'était pas autorisé à offrir ce type de produit, ne pourra pas être indemnisé. Pourtant, il s'agit de la nature même d'une fraude que les individus agissent avec malveillance et mauvaise foi sans tenir compte des lois ou des règles établies en vendant par exemple des produits ou des services financiers non autorisés par leur certificat. Cette condition entraîne des conséquences qui nous semblent contradictoires avec la raison d'être du Fonds, qui vise à maintenir la confiance du public.

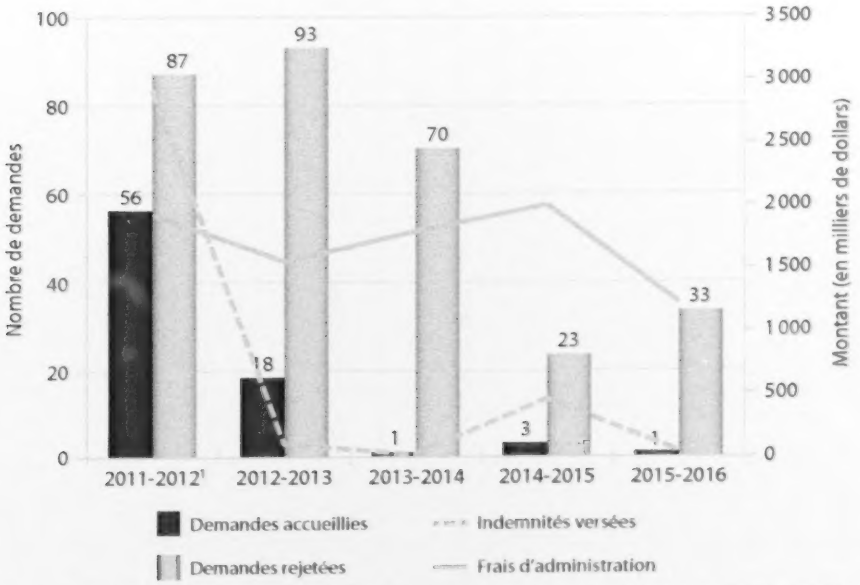
L'ensemble des 119 demandes n'auraient pas nécessairement été accueillies puisqu'il faut également que le produit ou le service soit couvert par le Fonds et que les preuves soient suffisantes pour conclure qu'il y a eu fraude, manœuvres dolosives ou détournement de fonds.

104 En définitive, l'ensemble des conditions d'admissibilité actuelles fait en sorte que peu d'indemnités sont versées aux réclamants. Au cours des 4 dernières années, moins de 10 % des demandes ont été acceptées. Par exemple, en 2015-2016, une seule personne a reçu une indemnité pour un montant de 50 000 dollars, comme réclamé.

105 Les frais d'administration annuels du Fonds ont varié entre 1,2 et 2 millions de dollars au cours des 5 dernières années. Ces frais sont élevés, considérant le nombre limité de demandes annuel (34 demandes en 2015-2016) et les indemnités finalement versées. Il est à noter qu'en 2015-2016 il y a eu une diminution des frais d'administration qui est en partie attribuable à une réduction des effectifs.

106 La figure 6 illustre le portrait des demandes pour lesquelles une indemnité a été versée et les sommes y afférentes, les demandes rejetées ainsi que les frais d'administration du FISF depuis 2011-2012.

Figure 6 Traitement des demandes et frais d'administration du Fonds de 2011-2012 à 2015-2016



1. En 2011-2012, 86 % des sommes versées ont principalement servi à indemniser 51 victimes de deux fraudes en série, soit celles des représentantes Carole Morinville et Saverina Cottone.

Source : Autorité des marchés financiers.

107 Le problème d'accessibilité au FISF a été soulevé à plusieurs reprises par l'Autorité et par le gouvernement. Depuis 2002, le fonctionnement du Fonds a été l'objet de plusieurs réflexions dont certaines arrivaient notamment à la conclusion que la limite du certificat du représentant ne devait pas être un frein à l'indemnisation. Les principales démarches menées à cet égard sont décrites ci-dessous.

Consultation ou rapport	Résumé des positions ou des recommandations
Résolution unanime du Conseil d'administration du FISF en 2002	▪ Le FISF était, jusqu'à la création de l'Autorité en 2004, régi par un conseil d'administration. ▪ En 2002, ce conseil d'administration a résolu à l'unanimité que soit admissible une réclamation liée à un représentant inscrit dans une discipline couverte par le Fonds, peu importe le produit ou service financier en litige, pourvu que ce produit ou ce service fasse partie des disciplines encadrées par la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*.
Consultation publique menée par l'Autorité en 2011-2012 à la demande du ministre des Finances du Québec sur l'indemnisation des victimes de crimes financiers	L'Autorité a notamment recommandé que : ▪ des modifications réglementaires soient apportées afin de rendre les règles d'admissibilité des réclamations produites par les victimes de fraudes financières plus claires pour le grand public ; ▪ des modifications législatives soient apportées en vue d'appliquer les mécanismes d'indemnisation indépendamment de la nature des produits offerts par le représentant, dans la mesure où ce dernier est inscrit auprès de l'Autorité et qu'il cotise au FISF.
Rapport sur l'application de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* déposé par le ministre des Finances du Québec en 2015	▪ Le rapport énonce la recommandation suivante : « Prévoir qu'un consommateur puisse être indemnisé lorsqu'il est victime d'une fraude commise par un représentant certifié, même si la réclamation concerne la vente de produits que le représentant n'était pas autorisé à offrir. »
Documents budgétaires 2016-2017 présentés par le ministre des Finances du Québec	▪ Le budget du gouvernement du Québec annonce une révision de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* afin que le FISF couvre tout investisseur victime d'une fraude commise par un représentant dûment certifié, peu importe la nature du produit financier en cause.
Étude des crédits budgétaires 2017-2018	▪ Le ministre des Finances du Québec a réitéré sa volonté de déposer d'ici juin 2017 un projet de loi visant notamment à réviser la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*.

108 À ce jour, ces différentes réflexions n'ont conduit à aucune modification du mécanisme actuel d'indemnisation. L'article 258 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* prévoit que « le Fonds est affecté au paiement des indemnités payables aux victimes de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds dont est responsable un cabinet, un représentant autonome, une société autonome ou un courtier en épargne collective ou en plans de bourses d'études inscrit conformément [...] à la *Loi sur les valeurs mobilières* ». Cet article ne mentionne pas spécifiquement que le représentant doit avoir vendu un produit qu'il était autorisé à offrir selon son certificat.

La norme de la décision raisonnable requiert que le tribunal fasse preuve de déférence, c'est-à-dire qu'il doit respecter les décisions rendues et n'intervenir que dans les cas où celles-ci ne tiennent clairement pas la route en étant irrationnelles ou inintelligibles. Cette norme est différente de celle de la décision correcte qui requiert une analyse du tribunal de révision, au terme de laquelle il décide s'il est d'accord ou non avec la conclusion du décideur.

109 Dans les faits, l'application de l'article 258 a été façonnée par la condition d'admissibilité relative aux limites du certificat retenue par l'Autorité, de même que par certains jugements des tribunaux sur la base principalement de la norme de la **décision raisonnable**. Cela a fait en sorte que l'accès du consommateur à une indemnisation du Fonds est considérablement restreint.

110 Par conséquent, étant donné les conditions actuelles d'admissibilité au Fonds, principalement celle associée à la limite du certificat du représentant, il s'avère important que l'Autorité s'assure que le consommateur comprenne clairement les limites de protection fournies par le FISF et qu'il puisse évaluer adéquatement les risques qu'il encourt en achetant un produit déterminé auprès d'un représentant.

Information à la disposition du consommateur

111 Le principal outil d'information à la disposition du consommateur est le *Registre des entreprises et des individus autorisés à exercer*, publié par l'Autorité. Ce registre permet au consommateur de valider si le représentant avec lequel il s'apprête à traiter est inscrit auprès de l'Autorité. Il indique également les disciplines pour lesquelles le représentant est autorisé à exercer et l'entreprise pour laquelle il peut exercer ainsi que les conditions et restrictions d'exercice, s'il y a lieu (limite du certificat).

112 Un lexique est aussi disponible dans ce registre afin de définir les catégories d'individus autorisés à exercer ainsi que des exemples de produits et de services financiers qu'ils peuvent offrir.

113 L'Autorité n'a pas mis en place tous les moyens nécessaires afin que le consommateur puisse disposer facilement de l'information lui permettant de déterminer si le représentant est autorisé à offrir le produit ou le service financier qu'il veut acquérir.

114 Dans le contexte où les produits et les services financiers se diversifient et se complexifient, il devient de plus en plus difficile pour le consommateur de valider si un produit ou un service financier peut être offert par le représentant et ainsi, de déterminer s'il sera couvert par le Fonds dans l'éventualité d'une situation de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds. Conséquemment, il s'avère essentiel que l'existence et l'utilité du registre soient clairement communiquées aux consommateurs et que ce registre soit accessible et facilement compréhensible pour permettre au consommateur de vérifier l'information pertinente.

115 L'information publiée dans le registre et dans le lexique ne permet pas au consommateur de faire le lien entre le produit ou le service financier qu'il souhaite acquérir et les autorisations d'exercice inscrites sur le certificat du représentant. Ainsi, il est difficile, voire impossible dans certaines situations, pour un consommateur non initié de savoir s'il effectue une transaction dans les limites du certificat du représentant.

116 Le lexique à la disposition du consommateur s'avère un outil incomplet et peu utile pour lui permettre de juger s'il s'expose à des offres de produits et de services financiers non autorisées. En effet, ce lexique ne communique qu'une information générale sur les grandes catégories de produits et de services financiers pouvant être offerts par chaque catégorie de représentants. Ce document de référence n'a d'ailleurs pas été mis à jour par l'Autorité depuis 2012.

117 À titre d'exemple, le représentant du courtier en placement et le représentant du courtier en épargne collective peuvent tous deux offrir des parts de fonds communs de placement ; toutefois, seul le consommateur qui a acheté ce produit par l'intermédiaire du représentant en épargne collective pourra être indemnisé en cas de fraude, car les agissements du courtier en placement ne sont pas couverts par le Fonds.

118 Ce problème doit être abordé avec beaucoup de diligence parce que peu de consommateurs ont le réflexe de poser des questions au représentant concernant son droit de pratique et les produits financiers qu'il est autorisé à vendre. En 2016, seulement 36 % des consommateurs sondés par l'Autorité croyaient utile de vérifier le droit de pratique d'un représentant et 39 % étaient portés à vérifier quels produits financiers ce dernier pouvait offrir. Ces résultats sont d'ailleurs en légère diminution comparativement aux résultats obtenus dans les éditions précédentes de ce sondage (40 % en 2012 concernant le droit de pratique et 41 % concernant l'offre des produits).

Traitement des demandes d'indemnisation

119 La décision d'indemniser ou non un consommateur à la suite d'une situation frauduleuse, d'une manœuvre dolosive ou d'un détournement de fonds peut avoir un impact considérable sur l'individu. C'est pourquoi l'Autorité devrait se doter de mécanismes de révision des décisions rendues pour s'assurer du traitement juste et équitable des demandes d'indemnisation et devrait faire preuve de diligence dans le délai de traitement des demandes.

Processus de révision des demandes d'indemnisation

120 L'Autorité n'a pas mis à la disposition du consommateur un mécanisme de révision des décisions rendues à la suite du traitement d'une demande d'indemnisation au FISF.

121 Selon le mode de fonctionnement actuel, l'Autorité délègue au directeur de l'indemnisation la décision de statuer sur l'admissibilité d'une réclamation et, si aucun fait nouveau n'est apporté, la décision est finale et sans appel. Ainsi, les consommateurs ne disposent pas d'un mécanisme leur permettant de demander à l'Autorité qu'un nouveau regard soit porté sur leur dossier, notamment par une autre instance interne à l'Autorité, afin de réviser, le cas échéant, une décision.

122 Dans cette situation, le seul recours possible pour un consommateur en désaccord avec la décision de l'Autorité est d'en demander la révision à la Cour supérieure du Québec, afin d'obtenir son annulation, ce qui suppose des frais et des délais pouvant s'avérer fort importants.

123 Un mécanisme de révision des décisions préalable au recours judiciaire fournirait à l'Autorité et aux consommateurs concernés une assurance additionnelle quant au traitement équitable des demandes et ferait en sorte que le consommateur ait accès à une autre option que celle de judiciariser le dossier.

Délais de traitement

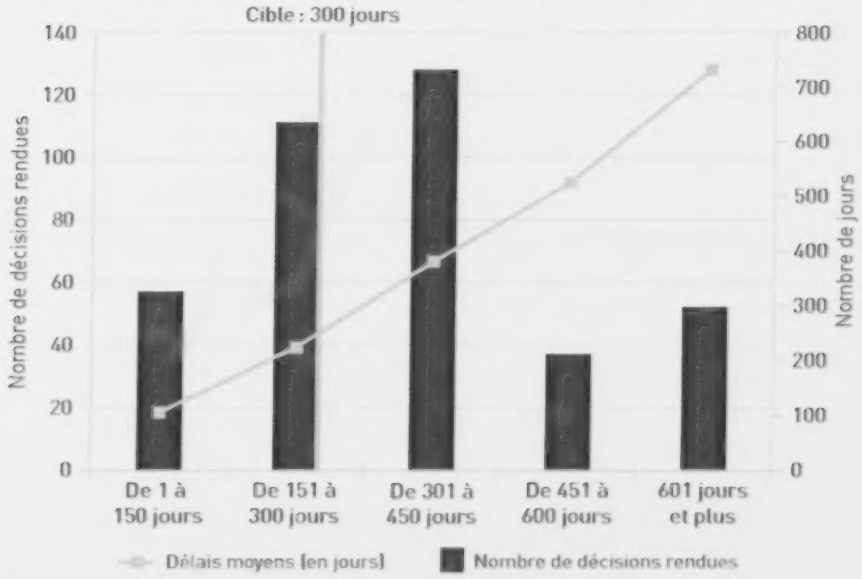
124 L'Autorité dispose d'un indicateur lui permettant de mesurer le délai moyen de traitement des demandes d'indemnisation. Ce délai est calculé à partir de la date de réception de la demande jusqu'à ce que l'Autorité rende une décision.

125 Les délais de traitement des demandes d'indemnisation sont longs et l'Autorité n'a pas mis en place de plan d'action pour les minimiser afin de favoriser la célérité du traitement et l'accessibilité au FISF.

126 En se basant sur les délais historiques moyens, l'Autorité s'est fixé comme objectif de traiter les demandes d'indemnisation dans un délai de 300 jours. Ce délai s'applique à tous les dossiers, sans tenir compte de la nature et de la complexité des dossiers.

127 La figure 7 présente un portrait des délais de traitement des demandes d'indemnisation pour lesquelles une décision a été rendue entre le 1er avril 2011 et le 31 mars 2016.

Figure 7 Délais de traitement des décisions de 2011-2012 à 2015-2016



Source : Autorité des marchés financiers.

128 À la lecture de ce graphique, il est possible de constater que :

- 56 % des demandes dépassent la cible de traitement de 300 jours ;
- 52 demandes ont été traitées en plus de 600 jours, soit plus de 2 fois le délai cible.

129 Au 31 mars 2016, 42 dossiers reçus entre le 1er avril 2011 et le 31 mars 2016 étaient toujours en cours d'analyse. De ces dossiers, 90 % avaient dépassé le délai de traitement cible de 300 jours et, pour 45 % de ces dossiers, ce délai avait atteint plus de 600 jours.

130 La complexité des dossiers ne peut à elle seule expliquer l'importance des délais de traitement observés. Les justifications obtenues pour 35 dossiers ont démontré que d'autres facteurs associés à l'organisation du travail étaient souvent en cause. Les délais pouvaient par exemple être dus à la réassignation de dossiers, ce qui nécessitait de reprendre en tout ou en partie les travaux d'analyse effectués, ou encore à la réalisation d'un projet pilote sur la réorganisation des tâches. Au moment de mettre fin à nos travaux d'audit, l'Autorité n'avait pas élaboré de plan d'action comprenant des mesures structurantes afin de résoudre ce problème.

Recommandations

131 Les recommandations suivantes s'adressent à l'Autorité.

8 **Voir à ce que le fonctionnement du Fonds d'indemnisation des services financiers puisse jouer pleinement son rôle, soit d'indemniser les victimes de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds dans les disciplines prévues, et obtenir au besoin la collaboration des autorités compétentes.**

9 **S'assurer que le consommateur dispose d'une information plus pertinente et facilement compréhensible, pour valider si le produit ou le service financier qu'il souhaite acquérir pourra faire l'objet d'une indemnisation par le Fonds d'indemnisation des services financiers en cas de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds.**

10 **Instaurer un mécanisme de révision des décisions relatives aux demandes d'indemnisation préalable à l'exercice d'un recours judiciaire.**

11 **Prendre les mesures nécessaires pour que le délai de traitement des demandes d'indemnisation soit raisonnable en fonction de leur nature et de leur complexité.**

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à signaler qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires l'Autorité des marchés financiers

« L'Autorité des marchés financiers soumet ses commentaires à l'égard du rapport sur l'audit de performance du Vérificateur général portant spécifiquement sur les processus d'inspection, d'enquête et d'indemnisation dans le domaine de la distribution de divers produits et services financiers. D'entrée de jeu, l'Autorité souscrit aux recommandations de ce rapport.

« D'ailleurs, l'Autorité s'est engagée à continuer d'améliorer la conduite de ses activités dans son récent plan stratégique 2017-2020. Les recommandations ciblées par le Vérificateur général relativement à ses processus d'inspection et à l'information de gestion d'enquête s'inscrivent directement dans ce contexte et constitueront des priorités d'intervention. L'Autorité étant un chef de file canadien en matière d'application des lois, et ce, tant dans le secteur des valeurs mobilières que celui de l'assurance, elle apprécie le regard externe du Vérificateur général sur ses pratiques qui l'amèneront à terme, à encore mieux réaliser sa mission d'encadrement.

« En ce qui a trait au Fonds d'indemnisation des services financiers, l'Autorité a soulevé maintes fois l'enjeu de son champ d'application limité au type de produit financier autorisé tel qu'il est expliqué dans le rapport du Vérificateur général. L'Autorité sera en mesure de mettre en œuvre rapidement toute modification législative permettant au FISF de jouer pleinement son rôle.

« En ce qui a trait aux autres recommandations concernant le FISF, l'Autorité y voit des opportunités de renforcer son rôle de régulateur de proximité et de mener des initiatives à fort impact pour la protection du public qui s'inscrivent aussi directement dans son nouveau plan stratégique 2017-2020.

« Rappelons que l'Autorité a fait de l'éducation financière une priorité au cœur de laquelle la prévention des fraudes est demeurée et demeurera à l'avant-plan dans ses différentes campagnes de sensibilisation, et ce, sur toutes ses plateformes de communication avec les consommateurs. Nul doute qu'il faut poursuivre et donner davantage d'outils aux consommateurs.

« La révision attendue de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* permettra certainement d'actualiser les processus de révision des décisions d'indemnisation en fonction de nouvelles approches qui sont préconisées dans certaines lois plus récentes. Entre-temps, l'Autorité verra à offrir un tel mécanisme sur une base administrative.

« Quant aux délais de traitement, nous déploierons un plan d'action visant à mieux segmenter les types de dossiers avec les cibles de délai visées. D'ailleurs, le traitement des demandes de réclamation inclut notamment l'accompagnement des consommateurs lésés, la cueillette de données auprès de différentes sources externes, la collaboration avec les organismes et services disposant de pouvoirs d'enquête ainsi que des échanges soutenus et documentés avec les parties concernées pour témoigner d'un processus équitable. »

Annexe et sigles

Annexe Objectifs de l'audit et portée des travaux

Sigles

ChAD	Chambre de l'assurance de dommages	**FISF**	Fonds d'indemnisation des services financiers
CSF	Chambre de la sécurité financière	**OCRCVM**	Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières

Annexe Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres au présent audit de performance. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*, de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* et de la *Loi sur les valeurs mobilières*. Ils se fondent également sur les principes de saine gestion reconnus. Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que, pour réaliser ses activités d'inspection et d'enquête relatives à la distribution de produits et de services dans le secteur financier, l'Autorité s'appuie sur des stratégies d'intervention appropriées qui permettent notamment d'atténuer les risques et d'agir en temps opportun, et qu'elle dispose d'une information de gestion pertinente à cet égard.	▪ Les inspections et les enquêtes s'appuient sur des stratégies d'intervention qui tiennent compte des objectifs de l'Autorité, de sa capacité d'intervention ainsi que des enjeux et des principales lacunes du secteur. ▪ Les inspections et les enquêtes sont adéquatement ciblées, priorisées et réalisées en temps opportun. ▪ Un suivi adéquat des irrégularités observées à la suite d'une inspection est effectué et des mesures dissuasives appropriées sont utilisées, le cas échéant. ▪ La haute direction et l'instance de gouvernance disposent d'une information de gestion utile à la prise de décision, ce qui leur permet de s'assurer que l'Autorité réalise ses inspections et ses enquêtes de manière adéquate. ▪ L'inspection des organismes d'autoréglementation est exercée avec diligence et en temps opportun.
S'assurer que l'Autorité gère de manière diligente les activités et les sommes liées au Fonds d'indemnisation des services financiers.	▪ Le consommateur dispose facilement d'une information claire et suffisante qui lui permet de valider si les transactions qu'il effectue sont couvertes par le Fonds d'indemnisation des services financiers. ▪ Les critères d'admissibilité au programme d'indemnisation sont clairs et dûment autorisés. ▪ L'accès au programme d'indemnisation est notamment facilité par un traitement approprié des demandes, et ce, dans des délais raisonnables. ▪ Les dispositifs en place permettent d'assurer une gestion efficiente des sommes allouées au Fonds.

Portée des travaux

Le présent audit porte sur les activités de contrôle de l'Autorité des marchés financiers, soit les inspections réalisées auprès des entreprises de distribution de produits et de services financiers et les enquêtes. Elle porte également sur sa gestion du Fonds d'indemnisation des services financiers. Nos travaux ne visaient pas à nous prononcer sur la qualité des travaux d'inspection et d'enquête de l'Autorité ni sur la justesse de ses décisions à l'égard de ces deux activités.

Afin de mener à bien nos travaux d'audit, nous avons effectué des entrevues, en particulier avec des gestionnaires et des membres du personnel de l'Autorité. D'autres organismes directement visés par les activités auditées ont également été sollicités. Nous avons aussi examiné des documents et effectué des analyses de données financières et opérationnelles qui sont accessibles, entre autres, dans les systèmes d'information de l'Autorité.

De façon générale, la période couverte par cet audit est de 2011-2012 à 2015-2016 ; toutefois, certaines analyses ont trait à des années antérieures ou postérieures à cette période. Les travaux d'audit se sont déroulés principalement d'octobre 2016 à avril 2017.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018

Printemps 2017
Commissaire au développement durable

CHAPITRE

3

Audit de performance

Réhabilitation des terrains contaminés

Ministère du Développement durable, de l'Environnement
et de la Lutte contre les changements climatiques

Faits saillants

Objectif des travaux

Des milliers de terrains ont été contaminés au Québec et plusieurs le sont toujours. Les contaminants qu'ils contiennent peuvent avoir des effets néfastes sur l'environnement ainsi que sur la santé.

Notre audit vise à déterminer si le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) veille, de manière efficace et efficiente, à ce que la réhabilitation des terrains contaminés soit réalisée dans le respect de la réglementation et dans une perspective de développement durable.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la réhabilitation des terrains contaminés.

Le MDDELCC tarde à proposer les modifications nécessaires à la réglementation et à apporter les correctifs appropriés aux documents d'encadrement. Le ministère effectue une veille à l'égard de l'évolution des connaissances et des bonnes pratiques. Toutefois, la réglementation et les documents d'encadrement relatifs à la réhabilitation des terrains contaminés ne sont pas toujours à jour par rapport à l'état des connaissances du ministère.

Les mesures mises en œuvre ne sont pas suffisantes pour assurer la caractérisation des terrains dans le délai prescrit lors de la cessation définitive d'une activité visée par règlement. C'est pourtant sur la base des résultats de cette caractérisation que le ministère pourra savoir si le responsable d'un terrain doit le réhabiliter.

Une fois l'étude de caractérisation reçue, les mécanismes d'analyse et de contrôle mis en place par le MDDELCC ne sont pas uniformes et ne permettent pas de s'assurer que le processus de réhabilitation des terrains se déroule conformément à la réglementation. Il y a notamment des retards liés à la demande d'inscription d'avis de contamination au registre foncier, à la réalisation de travaux de réhabilitation et à la transmission au ministère d'attestations des experts portant sur la réalisation de ces travaux.

Le ministère n'exerce pas une gestion adéquate du mécanisme relatif aux attestations fournies par les experts. Pourtant, le réseau d'experts créé en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* est un élément important qui permet d'assurer la qualité du processus de réhabilitation des terrains contaminés. De plus, pour les deux tiers des attestations que nous avons examinées, l'expert a attesté la conformité de ses propres travaux. Il s'agit alors de situations de conflit d'intérêts qui soulèvent un doute sur les conclusions des attestations.

Pour les situations ne répondant pas aux exigences de la *Loi sur la qualité de l'environnement* que nous avons relevées dans les dossiers examinés, le ministère a rarement transmis des avis de non-conformité et il n'a imposé aucune sanction administrative pécuniaire. Ainsi, il existe un risque que des dispositions de la loi relatives à la réhabilitation des terrains contaminés soient considérées comme peu importantes lorsqu'elles doivent être appliquées par le responsable d'un terrain.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MDDELCC. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère

1. **Mettre à jour en temps opportun les documents d'encadrement liés à la réhabilitation des terrains contaminés et proposer les modifications réglementaires nécessaires.**
2. **Mettre en œuvre des mesures pour que l'étude de caractérisation exigée par la loi soit effectuée dans le délai prescrit lors de la cessation définitive d'une activité.**
3. **Uniformiser le traitement des dossiers et mettre en place des mécanismes d'analyse et de contrôle afin d'assurer le respect de la réglementation, notamment en ce qui concerne les délais.**
4. **Renforcer le processus de contrôle des attestations fournies par les experts.**
5. **Veiller à ce que les experts respectent l'exigence relative à l'absence de conflit d'intérêts afin d'assurer l'efficacité du mécanisme d'attestation.**
6. **Mettre en œuvre les mesures prévues dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* à l'égard des responsables de terrains qui y contreviennent.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de l'audit** 10

2.1 **Activités de veille et encadrement** 10

Recommandation

2.2 **Caractérisation des terrains** 13

Recommandation

2.3 **Cheminement des dossiers** 15

Traitement des documents reçus

Mécanisme d'attestation par les experts

Mesures pour assurer la conformité

Recommandations

Commentaires de l'entité auditée 26

Annexe et sigles 29

Équipe

Paul Lanoie
Commissaire au développement durable

Caroline Rivard
Directrice principale d'audit

Audrey Abouchaar
Annie Baron
Maude Beaulieu
Diane Bérubé
Roberto Grondin
Gaëtane Tardif

1 Mise en contexte

1 **Un terrain est dit « contaminé » lorsque la concentration des contaminants présents dans le sol, les eaux de surface ou les eaux souterraines dépasse les valeurs limites prévues par les lois, les règlements et les directives. Il y a alors** un risque pour la santé et l'environnement ou un risque que la contamination s'étende aux terrains voisins, à des cours d'eau ou à l'air environnant. Les terrains contaminés représentent également un obstacle quant au développement des municipalités : ils compliquent la revitalisation des secteurs où ils sont situés et ils peuvent contribuer à l'étalement urbain et à la réduction de l'assiette fiscale des municipalités. Leur réhabilitation constitue un enjeu pour le développement durable du territoire.

2 Les liens entre plusieurs principes de développement durable et la réhabilitation des terrains contaminés ont motivé l'intervention du commissaire au développement durable sur ce sujet. La réhabilitation contribue évidemment à la protection de l'environnement, à la santé et à la qualité de vie des Québécois. De plus, au nom de l'équité intergénérationnelle, cette lourde responsabilité ne doit pas être laissée aux générations futures. La notion de pollueur-payeur et l'internalisation des coûts ont également un lien étroit avec la réhabilitation des terrains contaminés. En effet, les coûts relatifs à la réhabilitation devraient être assumés par le pollueur et non par l'ensemble de la société, ce qui peut arriver lorsque le gouvernement prend la responsabilité d'un terrain contaminé abandonné.

3 C'est le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) qui est responsable de l'application des lois et des règlements en matière de protection de l'environnement et de réhabilitation des terrains contaminés.

Réglementation et documents d'encadrement

4 Depuis une trentaine d'années, la réhabilitation des terrains contaminés au Québec est soumise à un encadrement, lequel a évolué au cours de cette période. Voici les principaux éléments relatifs à nos travaux.

1988	Publication d'une politique portant sur la réhabilitation des terrains contaminés
1991	Production d'une banque de données sur les terrains contaminés portés à l'attention du ministère
1998	Publication d'une version révisée de la politique, intitulée *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* Mise en place du **système de gestion des terrains contaminés** au sein du MDDELCC
2003	Entrée en vigueur de dispositions importantes de la section de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) qui est relative à la protection et à la réhabilitation des terrains contaminés (section IV.2.1) ainsi que du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* Publication du *Guide de caractérisation des terrains*
2016	Publication d'un guide d'intervention qui porte sur les aspects techniques liés aux interventions concernant un terrain contaminé
2017	Adoption du projet de loi n° 102 qui apporte des modifications à la *Loi sur la qualité de l'environnement*[1]
De 2012 à 2017	Travaux du MDDELCC relatifs à la révision de la politique de 1998 Publication, le 9 avril 2017, de la nouvelle politique et de son plan d'action 2017-2021[2]

1. L'application de certaines nouvelles dispositions de la LQE relatives à la réhabilitation des terrains contaminés repose sur l'adoption de règlements par le gouvernement.
2. Le contenu de ces documents n'a pas fait l'objet de nos travaux.

Le système de gestion des terrains contaminés est un outil informatique dans lequel sont consignées des données sur les terrains contaminés portés à la connaissance du MDDELCC. La saisie des données est sous la responsabilité des directions régionales du ministère. À partir de cet outil, il est entre autres possible de produire des statistiques générales et sectorielles.

5 La section de la LQE relative à la réhabilitation des terrains contaminés (section IV.2.1) prévoit notamment :

- des actions obligatoires pour les responsables de terrains lorsque des situations déterminées se produisent (voir la sous-section Processus de réhabilitation) ;
- la constitution d'un réseau d'experts habilités à fournir les attestations exigées par cette loi ;
- l'obligation pour les municipalités de constituer et de mettre à jour une liste des terrains contaminés situés sur leur territoire ;
- le pouvoir pour le ministre d'ordonner au responsable d'un terrain de procéder à une étude de caractérisation ou de soumettre pour approbation un plan de réhabilitation.

6 Le nombre de terrains qui ont été enregistrés au fil des ans dans les systèmes d'information du ministère comme ayant été contaminés (réhabilités ou non) s'élevait à plus de 9000 en 2016 (il était de 6000 en 2005). Pour la période couverte par nos travaux, près de 800 terrains ont été enregistrés. Il peut s'agir de terrains pour lesquels des exigences réglementaires se sont appliquées ou de terrains qui ont été portés à l'attention du ministère. Sur le nombre de terrains qui ont été enregistrés au fil des ans jusqu'en 2016, environ le quart est en lien avec l'application de la section de la LQE relative à la réhabilitation des terrains. Approximativement 40 % de cette portion est située dans les régions de Montréal et de la Montérégie.

Les activités visées par règlement sont des activités industrielles ou commerciales considérées comme les plus susceptibles de contaminer le milieu. Il peut s'agir, par exemple, d'une activité effectuée par les usines de pâte à papier et les raffineries de pétrole ou d'une activité relative à la fabrication de ciment.

Un changement d'utilisation se produit, par exemple, lorsque le propriétaire d'un terrain où était située une station-service veut l'utiliser pour bâtir une propriété résidentielle. Si des contaminants dont la concentration excède les valeurs limites réglementaires pour l'usage résidentiel sont présents dans le terrain, des travaux de réhabilitation devront être entrepris pour que la nouvelle activité puisse être réalisée.

Processus de réhabilitation

7 Certaines situations, appelées « éléments déclencheurs », entraînent la mise en œuvre d'un processus de réhabilitation encadré par la loi. En vertu de la section de la LQE relative à la réhabilitation des terrains contaminés, ces situations sont les suivantes :

- la cessation définitive de l'une des activités visées par règlement ;
- le changement d'utilisation d'un terrain où s'est exercée une des activités visées par règlement ;
- la décision volontaire de réhabiliter un terrain tout en maintenant des contaminants dans une concentration qui excède les valeurs limites réglementaires.

8 Le processus de réhabilitation des terrains en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* comprend plusieurs étapes, comme l'illustre la figure 1.

Figure 1 Processus de réhabilitation des terrains contaminés

9 Un élément déclencheur entraîne d'abord l'obligation pour le responsable d'un terrain de procéder à une étude de caractérisation et de la transmettre au MDDELCC. Une telle étude vise à déterminer la présence de contaminants et le niveau de contamination de l'environnement (sol, eau et air). Une personne désignée comme expert doit attester que cette étude est conforme aux directives contenues dans le guide élaboré sur le sujet par le ministère.

10 **Si l'étude de caractérisation révèle que des contaminants sont présents dans une concentration qui excède les valeurs limites réglementaires, le responsable du terrain doit faire une demande d'inscription d'un avis de contamination au registre foncier. Il doit ensuite transmettre cet avis au MDDELCC afin que ce dernier puisse l'envoyer à son tour à la municipalité où se situe le terrain contaminé.**

11 Par la suite, le responsable du terrain doit faire parvenir au MDDELCC pour approbation un plan de réhabilitation. Une fois ce plan approuvé, il doit procéder aux travaux qui y sont prévus et remettre au ministère une attestation indiquant qu'ils ont été réalisés conformément au plan approuvé. Cette attestation est produite par une personne désignée comme expert.

Le registre foncier est un registre public dans lequel sont inscrits des renseignements relatifs aux propriétés immobilières, notamment les transactions immobilières et l'historique des propriétés. C'est le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles qui est responsable de la tenue de ce registre.

Un plan de réhabilitation doit énoncer les mesures à mettre en œuvre afin de permettre la réutilisation sécuritaire du terrain et de protéger les êtres humains, les autres espèces vivantes et l'environnement en général. Dans le cas du changement d'utilisation d'un terrain, le plan doit également énoncer les mesures destinées à rendre l'utilisation projetée compatible avec l'état du terrain.

Rôles et responsabilités

12 Le présent audit a été effectué auprès du MDDELCC. Ses responsabilités à l'égard de la réhabilitation des terrains découlent essentiellement de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* et de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

13 Voici les principales responsabilités du ministère en lien avec nos travaux :

- assurer la protection de l'environnement ;
- assurer l'application des lois et des règlements concernant les terrains contaminés ;
- informer la clientèle et les partenaires des lois, des règlements, des politiques et des programmes ministériels ;
- effectuer des inspections sur le terrain et d'autres vérifications pour garantir la conformité environnementale des activités ;
- fournir une liste des experts, comme cela est précisé dans la LQE ;
- entreprendre, le cas échéant, les démarches nécessaires pour que les mesures appropriées soient prises afin d'assurer la conformité aux normes.

14 De plus, le ministère doit assister le ministre afin que celui-ci puisse :

- élaborer et proposer au gouvernement des politiques visant notamment la prévention, la réduction ou la suppression de la contamination de l'eau, de l'air et du sol ; assurer la mise en œuvre de ces politiques et en coordonner l'exécution ;
- conseiller le gouvernement sur toute matière relevant de sa compétence, notamment lors de l'élaboration ou de la modification du cadre législatif et réglementaire.

15 L'objectif de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés en annexe.

2 Résultats de l'audit

16 Nos travaux se sont articulés autour de trois axes :

- les activités de veille et la révision de la réglementation et des documents d'encadrement ;
- les mesures mises en place pour assurer la caractérisation des terrains ;
- le cheminement des dossiers à l'intérieur du ministère, y compris le traitement des documents reçus, la gestion du mécanisme d'attestation par les experts et les interventions du ministère pour assurer la conformité.

2.1 Activités de veille et encadrement

17 Les activités de veille permettent de recueillir l'information susceptible d'influencer la prise de décision au sein d'une organisation. Pour un ministère, elles portent entre autres sur l'évolution des paramètres scientifiques et techniques ou encore sur les expériences vécues par d'autres administrations. Elles permettent de déterminer les modifications à apporter à l'encadrement (règlements, politiques, directives, etc.) et d'ajuster les programmes et les processus en fonction des meilleures pratiques.

18 L'encadrement relatif à la réhabilitation des terrains contaminés est complexe et a évolué au fil du temps. Le MDDELCC a la responsabilité de fournir de l'information à jour sur le sujet afin de s'assurer de son application.

19 Le MDDELCC effectue une veille à l'égard de l'évolution des connaissances et des bonnes pratiques en matière de réhabilitation des terrains contaminés. Toutefois, il tarde à proposer les modifications nécessaires à la réglementation et à apporter les correctifs appropriés aux documents d'encadrement.

Veille

20 Le ministère réalise des activités de veille qui contribuent à le tenir informé de l'évolution de paramètres scientifiques et techniques ainsi que de bonnes pratiques dans le domaine de la réhabilitation des terrains. Il participe notamment aux travaux de regroupements canadiens d'organismes publics et de partenaires privés qui sont concernés par le sujet. Il a aussi mené des consultations auprès de différents intervenants des milieux industriel et municipal ainsi qu'auprès d'autres secteurs rattachés à ce domaine dans le cadre des travaux relatifs à la révision de la politique portant sur la réhabilitation des terrains contaminés.

21 Le ministère a également mis sur pied des groupes de travail qui permettent notamment le transfert d'information entre ses directions régionales et centrales concernant les problèmes environnementaux.

22 Cependant, la réglementation et les documents d'encadrement relatifs à la réhabilitation des terrains contaminés ne sont pas toujours à jour par rapport à l'état des connaissances du MDDELCC puisque ce dernier tarde à proposer ou à apporter les correctifs nécessaires. Les sous-sections suivantes illustrent notre propos.

Réglementation en matière de cessation définitive d'une activité

23 Le MDDELCC a observé des difficultés quant à l'application des dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* relatives à la cessation définitive d'une activité visée par règlement, qui est l'une des trois situations entraînant la mise en œuvre du processus de réhabilitation en vertu de la loi. Selon des travaux effectués par le ministère, le moment précis où une entreprise cesse une activité peut être difficile à déterminer. Des entreprises peuvent invoquer une fermeture temporaire ou une fermeture pour une période indéterminée, par exemple en raison d'un contexte économique difficile. Certaines entreprises pourraient même affirmer que la cessation de leur activité n'est pas définitive afin de se soustraire aux obligations applicables en la matière.

24 En 2006, le ministère a développé des balises pour aider ses employés à intervenir lors de la cessation présumée d'une activité. De plus, pour les activités industrielles et commerciales relatives à la vente et à l'entreposage de produits pétroliers, la LQE comporte des dispositions permettant au ministère de préciser, par règlement, les cas et les conditions dans lesquels il y a cessation définitive d'une activité. Cependant, en février 2017, le MDDELCC n'avait toujours pas exercé ce pouvoir réglementaire.

25 Le manque d'encadrement lié à la cessation définitive d'une activité augmente le risque que des terrains demeurent plusieurs années en friche, dans l'attente d'un projet de développement.

Mise à jour des règlements et de la politique

26 Le ministère a relevé des activités à risque de contaminer le milieu qui ne sont pas visées par le *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*. C'est le cas des activités relatives à l'entretien mécanique et au nettoyage à sec pour lesquelles le problème est connu depuis au moins 2012. Pourtant, le ministère n'a pas apporté de modifications à la liste des activités contenue dans le règlement.

La procédure d'évaluation des risques vise à qualifier et à quantifier les risques, pour la santé et pour l'environnement, des contaminants qui pourraient être laissés sur place.

27 En outre, en 2004, le ministère a élaboré des lignes de conduite pour encadrer le recours à la procédure d'évaluation des risques, laquelle s'applique lorsque le responsable d'un terrain présente un plan de réhabilitation qui prévoit de laisser en place des contaminants dont la concentration dépasse les valeurs limites réglementaires. Ces lignes de conduite précisent notamment que la procédure ne peut pas être utilisée lorsque les sols sont contaminés par des produits pétroliers, car la contamination ne peut pas être maintenue pour ces produits. Le ministère utilise cette approche puisqu'elle est en accord avec les *Lignes directrices pour la réalisation des évaluations du risque toxicologique d'origine environnementale au Québec* publiées par l'Institut national de santé publique du Québec et qu'il existe des solutions de traitement reconnues au Québec pour les sols contaminés par les produits pétroliers. Or, le MDDELCC n'a pas introduit dans la réglementation l'interdiction du maintien de la contamination par des produits pétroliers, interdiction qu'il applique pour la procédure d'évaluation des risques.

28 D'autre part, au moment d'entreprendre nos travaux, la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* publiée en 1998 était le principal document d'encadrement disponible. Or, elle était désuète. Ainsi, même si les objectifs généraux énoncés dans la politique demeuraient valables, son champ d'application de même que le plan de mise en œuvre qu'elle contenait ne l'étaient plus. Par exemple, le processus relatif à la cessation qui était présenté dans cette politique ne correspond pas à ce qui est prévu dans la section de la LQE relative à la réhabilitation des terrains contaminés adoptée en 2003. De plus, la grille présentant les différentes options de gestion des sols excavés en fonction de leur niveau de contamination qui était contenue dans la politique de 1998 ne reflétait pas les exigences résultant de l'adoption de la réglementation concernant la gestion des sols contaminés.

29 Ce n'est qu'en juillet 2016 que le MDDELCC a publié un guide d'intervention qui rassemble l'information sur la protection des sols et la réhabilitation des terrains contaminés qui provient de la LQE et de ses règlements d'application.

30 Enfin, bien que des travaux de révision aient été entrepris depuis 2012, il a fallu attendre jusqu'en avril 2017 pour que le MDDELCC publie finalement une nouvelle politique et un plan d'action pour la période 2017-2021.

Recommandation

31 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

1 **Mettre à jour en temps opportun les documents d'encadrement liés à la réhabilitation des terrains contaminés et proposer les modifications réglementaires nécessaires.**

2.2 Caractérisation des terrains

32 Il est essentiel que le MDDELCC s'assure de repérer en temps opportun les responsables de terrains qui omettent de réaliser une étude de caractérisation et de la transmettre au ministère. C'est sur la base des résultats de cette étude que le ministère pourra savoir si le terrain est contaminé, si la concentration de contaminants excède les valeurs limites réglementaires et, par conséquent, si le responsable du terrain doit agir pour minimiser l'impact de ces contaminants sur la santé ou l'environnement (par exemple, pour éviter la contamination des terrains voisins ou de la nappe phréatique).

33 Les mesures mises en œuvre par le ministère ne sont pas suffisantes pour assurer la caractérisation des terrains dans le délai prescrit lors de la cessation définitive d'une activité visée par règlement. Cette disposition importante de la LQE n'est donc pas mise en application.

34 Le MDDELCC dispose de moyens pour être informé de cas où il y a cessation d'une activité. Il a entre autres établi des liens avec la Régie du bâtiment du Québec afin d'obtenir des renseignements sur la mise hors service ou l'enlèvement d'un **équipement pétrolier à risque élevé**. Il peut ainsi communiquer avec les responsables de ce type d'équipement pour les sensibiliser à leurs obligations légales en cas de cessation d'une activité. De même, en vertu de la *Loi sur les mines*, les propriétaires de sites miniers ont l'obligation, depuis décembre 2013, d'aviser le MDDELCC avant le début de la suspension des travaux dans la mine lorsque cette suspension est d'au moins six mois. En outre, le ministère prend en compte les plaintes qui lui sont acheminées et les résultats des inspections qu'il mène relativement à l'application d'autres dispositions de la LQE.

Un équipement pétrolier est considéré comme à risque élevé en fonction de quatre facteurs de risque :

- la capacité d'entreposage ;
- l'emplacement ;
- l'utilisation ;
- le type de produit pétrolier qu'il contient.

35 Or, ces actions sont insuffisantes. Selon notre analyse de dossiers, une part importante des études de caractérisation qui suivent la cessation définitive d'une activité ne sont pas réalisées en temps opportun. En effet, sur la base des dates précisées par les responsables de terrains dans les 20 dossiers liés à la cessation que nous avons sélectionnés, 12 études de caractérisation ont été réalisées dans un délai excédant le délai de 6 mois prévu par la LQE. Pour 4 de ces dossiers, il s'était même écoulé plus de 5 ans depuis la cessation.

36 Le ministère peut accorder un délai supplémentaire n'excédant pas 18 mois, aux conditions qu'il fixe, au responsable d'un terrain qui en fait la demande et qui fait valoir une possible reprise de l'activité. Ce délai supplémentaire n'a été demandé que dans un seul des 12 dossiers analysés pour lesquels l'étude de caractérisation a été réalisée en retard. Toutefois, le responsable du terrain a dépassé le délai supplémentaire de 4 mois qui lui avait été imparti. Qui plus est, le délai a été octroyé par un professionnel du ministère, alors que seuls le ministre ou le sous-ministre peuvent l'accorder.

37 Tant qu'une étude de caractérisation n'est pas transmise au ministère, ce dernier ne peut savoir si le terrain en question est contaminé ou non, ni être informé des risques relatifs à la contamination, le cas échéant. D'ailleurs, pour 3 des 12 dossiers analysés pour lesquels l'étude de caractérisation a été transmise en retard, l'étude concluait que des contaminants présents dans les eaux souterraines étaient susceptibles de provoquer la contamination d'un plan d'eau ou d'un puits, ou encore de se propager aux terrains avoisinants.

38 D'autre part, à partir des dates précisées par les responsables de terrains dans les études de caractérisation reçues par le ministère, nous avons pu déterminer que, pour au moins 5 des 20 dossiers liés au changement d'utilisation d'un terrain que nous avons analysés, il y a eu cessation préalable de l'activité sans que le responsable du terrain au moment de la cessation ait transmis une étude de caractérisation conformément aux exigences de la loi. Ainsi, le ministère a pris connaissance tardivement du niveau de contamination du terrain, soit uniquement lors d'un projet de changement d'utilisation du terrain plutôt qu'au moment de la cessation de l'activité. En moyenne, il s'est écoulé environ 4 ans entre la cessation de l'activité et la transmission au ministère de l'étude de caractérisation. Pour 3 de ces 5 dossiers, il y avait un risque que les contaminants présents dans le sol ou dans les eaux souterraines se propagent aux terrains voisins.

39 De plus, lorsque le ministère ne traite pas un dossier lié à la cessation d'une activité et le traite ultérieurement comme un dossier relatif à un changement d'utilisation, il y a alors un risque que le terrain demeure inactif et qu'il comporte des contaminants dont la concentration dépasse les valeurs limites réglementaires pour une période prolongée. En effet, dans ce cas, la réhabilitation du terrain doit se faire uniquement si le changement d'utilisation a lieu en fin de compte. Pourtant, lors de la cessation de l'activité, le responsable du terrain aurait eu l'obligation de réhabiliter le terrain si l'étude de caractérisation avait révélé la présence de contaminants dont la concentration excédait les valeurs limites réglementaires.

40 Selon les modifications apportées à la LQE en avril 2017, le responsable d'un terrain qui cesse définitivement d'exercer une des activités visées par règlement doit transmettre au MDDELCC un avis de la cessation de l'activité. Cependant, la mise en œuvre de cette disposition est subordonnée à l'adoption d'un règlement qui viendra préciser le délai dans lequel cet avis devra être produit. Par ailleurs, de nouvelles dispositions de la loi prévoient qu'un règlement doit être adopté pour définir les cas et les conditions dans lesquels il y a une cessation définitive, et ce, pour l'ensemble des activités visées. Or, le ministère tarde à proposer un tel règlement relativement à la vente et à l'entreposage de produits pétroliers (voir la section Activités de veille et encadrement). Enfin, la transmission d'un avis de la cessation de l'activité demeure un acte d'autodéclaration et, comme pour l'étude de caractérisation, le ministère est responsable de mettre en place des mesures pour s'assurer que ce type d'avis lui est transmis.

41 La cessation d'une activité est un point de départ important du processus de réhabilitation. La non-détection en temps opportun des cas de cessation d'une activité empêche d'assurer l'application des mesures prévues dans la section de la LQE relative à la réhabilitation des terrains contaminés. Comme le mentionnaient dès 2006 des représentants du ministère lors d'une rencontre de travail, la « "tolérance" du Ministère par rapport aux périodes plus ou moins prolongées d'arrêts présumés temporaires augmente le risque de se retrouver éventuellement avec des sites orphelins », lesquels deviennent alors à la charge du gouvernement. D'avril 2014 à mars 2016, les terrains de deux personnes physiques ou morales ont notamment été ajoutés au passif environnemental sous la responsabilité du MDDELCC, ce qui a eu pour effet d'augmenter ce passif d'environ 14,5 millions de dollars.

Recommandation

42 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

3 Mettre en œuvre des mesures pour que l'étude de caractérisation exigée par la loi soit effectuée dans le délai prescrit lors de la cessation définitive d'une activité.

2.3 Cheminement des dossiers

Traitement des documents reçus

43 Comme le montre la figure 1 (section Mise en contexte), la LQE prévoit plusieurs étapes pour mener à bien le processus de réhabilitation des terrains contaminés. Les directions régionales du ministère sont responsables du traitement des dossiers liés à la réhabilitation des terrains contaminés.

44 Les mécanismes d'analyse et de contrôle mis en place par le MDDELCC ne sont pas uniformes et ne permettent pas de s'assurer que le processus de réhabilitation des terrains se déroule conformément à la réglementation, notamment que les délais établis sont respectés.

45 Le MDDELCC a mis en place des mécanismes visant à appuyer les travaux d'analyse et de contrôle lors des différentes étapes liées au traitement des dossiers. Ainsi, en vue d'assurer la cohérence et l'harmonisation entre les directions régionales, il a créé des groupes de travail qui ont notamment pour mandat d'établir des procédures d'analyse et de contrôle et de les évaluer. De plus, ces groupes de travail soutiennent les directions régionales dans l'adaptation et l'application des processus.

46 Le ministère a également créé un site intranet relatif aux terrains contaminés, lequel regroupe de l'information liée aux activités d'analyse. Il s'agit donc pour les employés d'un moyen intéressant de diffusion de l'information. Cependant, les analystes rencontrés dans l'une des trois directions régionales que nous avons visitées n'utilisaient pas cet intranet ou encore ils n'en connaissaient pas l'existence.

47 Malgré la création des groupes de travail et du site intranet relatif aux terrains contaminés, il existe des lacunes dans les mécanismes d'analyse et de contrôle du ministère. De plus, la réglementation n'est pas respectée à plusieurs étapes du processus de réhabilitation, notamment en ce qui concerne les délais. Les sous-sections qui suivent illustrent notre propos.

Avis de contamination

48 Le délai pour requérir l'inscription d'un avis de contamination au registre foncier après la réalisation d'une étude de caractérisation (voir la figure 1) devrait être court. En effet, selon la LQE, le responsable d'un terrain doit requérir cette inscription **dès que** l'étude révèle la présence de contaminants dont la concentration excède les valeurs limites réglementaires. Toutefois, le délai lié à la demande d'inscription de l'avis par le responsable d'un terrain est parfois long. Ainsi, parmi les 34 dossiers que nous avons analysés pour lesquels l'inscription de l'avis de contamination au registre foncier était requise, le délai lié à la demande d'inscription était supérieur à 3 mois pour 6 dossiers et il était supérieur à 6 mois pour 6 autres dossiers. Il y a alors un risque qu'un acheteur potentiel acquière un terrain sans savoir qu'il est contaminé.

Les mots *dès que* signifient « aussitôt que, immédiatement ».

49 Pour la moitié de ces 12 dossiers, le moment où le MDDELCC a pris connaissance du retard dans l'inscription de l'avis ne lui a pas permis d'intervenir pour réduire le délai d'inscription : le ministère a reçu l'étude de caractérisation après l'inscription de l'avis au registre foncier ou peu de temps avant. Pour les 6 autres dossiers, le ministère a fait des rappels auprès du responsable du terrain après avoir reçu l'étude de caractérisation. Cependant, le délai entre la réception de l'étude de caractérisation par le ministère et l'inscription de l'avis de contamination au registre foncier a tout de même été de 5 mois pour l'un de ces dossiers et il dépasse 7 mois pour un autre dossier pour lequel l'avis n'était toujours pas inscrit au 1er mars 2017.

50 Par ailleurs, lorsque le MDDELCC reçoit un avis de contamination du responsable d'un terrain, il doit en transmettre une copie à la municipalité concernée. Sur la base des avis de contamination qu'elle reçoit, chaque municipalité doit constituer et tenir à jour une liste des terrains contaminés sur son territoire. L'information contenue dans cette liste a un caractère public. La délivrance par une municipalité d'un permis de construction ou de lotissement relatif à un terrain qui est inscrit sur cette liste et qui fait l'objet d'un plan de réhabilitation approuvé par le ministre est subordonnée à l'obtention d'une attestation d'un expert indiquant que le projet pour lequel le permis est demandé est compatible avec les dispositions de ce plan de réhabilitation.

51 Selon la LQE, le MDDELCC doit, « sur réception » de l'avis de contamination, en transmettre une copie à la municipalité concernée afin qu'elle puisse constituer sa liste. Cependant, pour 20 % des 34 dossiers analysés, le ministère a pris plus d'un mois pour traiter l'avis et en transmettre une copie, période qui s'ajoute dans certains cas au délai relatif à la demande d'inscription de l'avis au registre foncier qui a été effectuée par le responsable du terrain. Dans cet intervalle, il pourrait arriver que la municipalité accorde un permis de construction ou de lotissement pour un terrain sans savoir qu'elle aurait dû demander l'attestation d'un expert.

52 Les directions régionales du ministère rappellent aux municipalités leur obligation de constituer leur liste lors de la transmission d'un avis. En outre, en 2016, le ministère est intervenu auprès de municipalités afin de les sensibiliser à leurs responsabilités à cet égard. Cependant, il ne s'assure pas que les municipalités constituent et tiennent à jour la liste prévue. Parmi les 26 municipalités que nous avons sélectionnées sur l'ensemble du territoire québécois afin de nous assurer de l'existence de la liste publique prévue par la LQE, 4 n'avaient pas constitué une telle liste, alors qu'il y avait des terrains contaminés sur leur territoire.

Plan de réhabilitation

53 Lors de la cessation définitive d'une activité visée par règlement, la LQE prévoit que le responsable d'un terrain doit transmettre au ministère un plan de réhabilitation dans les meilleurs délais si une étude de caractérisation révèle la présence de contaminants dont la concentration dépasse les valeurs limites réglementaires. Toutefois, le MDDELCC n'a pas défini la notion de « meilleurs délais ». De plus, dans les trois directions régionales visitées, il n'existe pas de moyen structuré permettant de faire le suivi de la réception des plans de réhabilitation. Pour 2 des 14 dossiers relatifs à la cessation d'une activité que nous avons vérifiés pour lesquels un plan de réhabilitation devait être produit, le délai de transmission du plan au MDDELCC est supérieur à un an. Le délai a même atteint près de deux ans pour l'un de ces dossiers.

54 Une fois le plan de réhabilitation reçu, le ministère doit en faire l'analyse afin de décider s'il l'approuve. L'analyse des plans diffère cependant d'une direction régionale à l'autre : les analystes d'une des directions régionales visitées remplissent les sections d'une grille de vérification, tandis que les analystes des deux autres directions produisent des rapports d'analyse. Les analyses effectuées ne portent pas sur les mêmes éléments selon que la grille de vérification ou le rapport d'analyse est utilisé. De plus, les rapports d'analyse d'une direction régionale contiennent beaucoup plus d'information que ceux de l'autre direction.

55 Enfin, lorsqu'un plan de réhabilitation doit faire l'objet de la procédure d'évaluation des risques, les délais associés à l'analyse et à l'approbation du plan sont longs. Bien que ces dossiers soient habituellement d'une complexité élevée, ces délais sont largement supérieurs à l'engagement que le ministère a pris dans sa **déclaration de services aux citoyens**. Si l'on exclut les délais associés à l'attente des documents et de l'information complémentaire demandés au responsable d'un terrain, le ministère a pris en moyenne plus de 200 jours pour analyser et approuver le plan de réhabilitation devant faire l'objet de la procédure pour l'ensemble des 19 dossiers de ce type qu'il a menés à terme depuis le 1er avril 2014. En fait, le ministère n'a respecté son engagement que pour 2 des 19 dossiers. Pour la même période, le délai moyen relatif à l'approbation de l'ensemble des autres plans, soit ceux qui ne devaient pas faire l'objet de la procédure d'évaluation des risques, était de moins de 70 jours.

Dans sa déclaration de services aux citoyens, le ministère s'engage à donner une réponse officielle dans les 75 jours civils qui suivent la réception d'une demande d'autorisation (y compris d'un plan de réhabilitation).

Travaux de réhabilitation

56 Une fois le plan de réhabilitation approuvé par le ministre, le responsable du terrain a l'obligation de respecter ce plan de même que le calendrier de réalisation qui l'accompagne.

57 Dans les dossiers que nous avons vérifiés, les dates de réalisation des travaux ne sont pas précises pour 9 des 27 plans de réhabilitation approuvés. Les documents reçus par le ministère lui permettent donc difficilement d'effectuer un suivi de la réalisation des travaux au moment où ils sont prévus.

58 Pour les 18 autres dossiers pour lesquels des dates précises ont été fournies au ministère, celles-ci ne sont pas toujours respectées. Pour 6 des 18 dossiers, les travaux ont été réalisés avec un retard d'au moins 3 mois. Dans les directions régionales visitées, aucun mécanisme n'est en place pour permettre le suivi systématique de la réalisation des travaux, alors que la réhabilitation est pourtant l'objectif poursuivi par la loi. En outre, pour un des dossiers pour lesquels les travaux ont été réalisés avec un retard d'au moins 3 mois, il existait un risque que la contamination se propage aux terrains avoisinants.

59 La réalisation des travaux après le moment prévu dans le calendrier accompagnant le plan de réhabilitation n'est pas conforme à la réglementation. Dans le cas d'une cessation d'activité, les longs délais accroissent le risque que le gouvernement ait à assumer les coûts liés à la réalisation des travaux.

60 Selon la LQE, le responsable d'un terrain doit transmettre au ministère, « dès l'achèvement des travaux », l'attestation d'un expert établissant qu'ils ont été réalisés conformément aux exigences du plan de réhabilitation. Or, pour 10 des 20 dossiers analysés dans lesquels la date de fin des travaux était mentionnée, l'attestation de l'expert a été transmise plus de 6 mois après cette date. Pour 4 autres dossiers pour lesquels le plan de réhabilitation avait été approuvé plus d'un an auparavant et pour lesquels le calendrier de réalisation prévoyait que les travaux dureraient un mois ou moins, le ministère n'avait toujours pas reçu d'attestation au 1er mars 2017. Trois de ces 4 dossiers étaient liés à la cessation d'une activité. Le MDDELCC devrait pourtant veiller à obtenir rapidement cette attestation puisque c'est elle qui lui fournit l'assurance que les travaux de réhabilitation ont été effectués, et ce, conformément aux exigences du plan approuvé par le ministre.

Saisie des données

61 Le MDDELCC maintient des bases de données sur les terrains contaminés. Nous avons relevé diverses erreurs de saisie dans ces bases de données pour les 44 dossiers que nous avons analysés. Voici des exemples :

- Pour une dizaine de cas, la date saisie relative à l'envoi de l'avis de contamination à la municipalité concernée ne correspond pas à la date réelle.
- Pour trois dossiers, il existe une erreur dans le choix de l'élément déclencheur, qui entraîne la mise en œuvre du processus de réhabilitation.
- Pour une dizaine d'études de caractérisation qui ont été transmises au ministère, nous ne les avons pas trouvées dans le registre public relatif à la réhabilitation des terrains.
- Pour quatre dossiers, les bases de données n'indiquent pas que le terrain est réhabilité, alors que c'est le cas.

62 En outre, le recours à la procédure d'évaluation des risques n'est pas inscrit dans les bases de données pour près de la moitié de l'ensemble des 19 dossiers ayant fait l'objet de cette procédure depuis le 1er avril 2014. D'autre part, des études de caractérisation qui sont inscrites dans le registre public ne devraient pas y être, puisqu'elles ont été produites à d'autres fins que l'établissement de la contamination du terrain selon la section de la LQE relative à la réhabilitation des terrains contaminés. Nous avons relevé 6 cas.

63 La qualité de l'information saisie dans les bases de données du MDDELCC est importante. Les erreurs de saisie ont un impact tant sur l'information accessible aux employés du ministère que sur la qualité de la reddition de comptes, le cas échéant.

L'information présentée dans le registre public relatif à la réhabilitation des terrains provient d'une extraction faite à partir d'une des bases de données du ministère. Ce registre doit inclure les études de caractérisation, les évaluations des risques toxicologiques et écotoxicologiques ainsi que de l'impact sur les eaux souterraines, les plans de réhabilitation et les attestations établissant que les travaux ont été réalisés conformément aux exigences du plan de réhabilitation approuvé par le ministre. Tous ces documents sont exigés en vertu de la section de la LQE relative à la réhabilitation des terrains contaminés.

La première phase d'une étude de caractérisation consiste à faire une revue de l'information existante ainsi qu'à établir l'historique du terrain et des activités qui s'y sont déroulées. L'objectif de cette phase est de se familiariser avec le lieu et de relever les problèmes liés au terrain à partir des données disponibles.

64 Depuis le début des années 2000, l'information est publiée en partie dans le répertoire des terrains contaminés qui est disponible sur le site Internet du ministère. Bien que ce répertoire ne soit pas exhaustif et qu'il ne comprenne que les cas portés à l'attention du MDDELCC, il vise à offrir un outil de recherche simple à l'égard des terrains inscrits dans les bases de données du ministère. Il peut notamment être utilisé comme source d'information lors de la production de la première phase d'une étude de caractérisation. L'information figurant dans les bases de données alimente aussi le registre public relatif à la réhabilitation des terrains, tenu par le MDDELCC depuis 2009 conformément à la loi. Tout comme le répertoire, le registre peut être utilisé par les entreprises et les personnes au moment de prendre une décision relative à l'acquisition d'une propriété.

Mécanisme d'attestation par les experts

65 Le réseau d'experts créé en vertu de la LQE est un élément important qui permet d'assurer la qualité du processus de réhabilitation des terrains contaminés. Selon le MDDELCC, le mécanisme d'attestation par les experts vise notamment à accélérer le traitement des dossiers ainsi qu'à augmenter la qualité des études et des travaux réalisés. Les experts doivent entre autres attester que :

- l'étude de caractérisation a été effectuée conformément au guide élaboré par le ministère à ce sujet ;
- les travaux de réhabilitation ont été réalisés conformément aux exigences du plan de réhabilitation approuvé.

66 Ce mécanisme permet aussi la prise en charge par les responsables de terrains, au moins en partie, des coûts liés à l'analyse des projets, puisque les experts effectuent des tâches d'analyse pour le ministère tout en étant payés par ceux qui doivent se conformer à la réglementation.

67 Le ministère n'exerce pas une gestion adéquate du mécanisme relatif aux attestations fournies par les experts. De plus, pour les deux tiers des attestations que nous avons examinées, l'expert a attesté la conformité de ses propres travaux. Il s'agit alors de situations de conflit d'intérêts qui soulèvent un doute sur les conclusions des attestations.

68 Conformément à la LQE, les conditions à satisfaire pour être un expert sont établies par le ministre et publiées à la *Gazette officielle du Québec*. Principalement, le candidat doit posséder une formation dans une discipline appropriée de même qu'un certain nombre d'années d'expérience dans le domaine des terrains contaminés. Il doit également réussir un examen afin que le ministère vérifie ses connaissances relatives aux tâches et aux responsabilités d'un expert.

Voici les exigences relatives à la formation et au nombre d'années d'expérience du candidat :

- soit posséder un baccalauréat dans une discipline appropriée et avoir au moins 10 années d'expérience pertinente dans le domaine de la caractérisation et de la réhabilitation des sols ;
- soit posséder une formation postsecondaire dans une discipline appropriée et avoir au moins 15 années d'expérience pertinente, à titre de chargé de projet, dans le domaine de la caractérisation et de la réhabilitation des sols.

69 Le MDDELCC a mis en place un processus de contrôle des attestations fournies par les experts. Ce sont les directions régionales qui effectuent le contrôle.

70 Les directions régionales ont reçu peu de directives pour exercer ce contrôle. Ainsi, le ministère n'a pas précisé les éléments sur lesquels doit porter le contrôle ni la documentation qui doit l'appuyer. De plus, le ministère leur a demandé de contrôler un certain pourcentage des attestations reçues, mais il n'a pas précisé ce pourcentage ni donné de balises à cet égard. Il n'a pas non plus mentionné aux directions régionales qu'il serait opportun qu'elles contrôlent le travail de l'ensemble des experts à l'intérieur d'une période prédéterminée. En ne procédant pas ainsi, le MDDELCC permet qu'un expert ne fasse jamais l'objet d'un contrôle durant toute sa carrière, alors que les lacunes dans son travail peuvent difficilement être décelées par une personne autre qu'un professionnel du ministère.

71 Les trois directions régionales que nous avons visitées exercent le contrôle différemment. Les représentants de l'une de ces trois directions nous ont mentionné qu'ils contrôlaient toutes les attestations plutôt qu'une portion seulement, tandis que les représentants d'une autre direction nous ont indiqué qu'ils sélectionnaient les attestations à contrôler selon leur jugement. Quant aux représentants de la troisième direction, ils nous ont mentionné qu'ils ont contrôlé l'ensemble des attestations jusqu'en septembre 2015, puis qu'un nouveau processus a été mis en place. Selon les représentants de cette direction régionale, 20 % des attestations reçues seraient maintenant contrôlées. À l'exception d'un cas, nous n'avons pas trouvé de documentation sur le contrôle des attestations dans les dossiers que nous avons analysés pour les trois directions régionales visitées. La disparité dans l'exercice du contrôle et la documentation insuffisante peuvent notamment découler du manque de directives claires données aux directions régionales par les directions centrales.

72 Par ailleurs, les directions régionales visitées ne font aucun suivi du nombre réel de dossiers pour lesquels l'attestation de l'expert a été contrôlée et elles ne peuvent donc pas les repérer facilement (pas de codification dans le système ni de liste tenue). Pour une direction régionale visitée, une note est inscrite dans le système, mais il n'est pas possible de générer automatiquement la liste des dossiers ayant fait l'objet d'un contrôle à partir de cette inscription.

73 Le ministère ne recueille aucune donnée concernant la proportion des dossiers pour lesquels l'attestation a fait l'objet d'un contrôle, le temps consacré à cette activité et les conclusions qui en découlent. Il ne possède donc pas l'information nécessaire pour évaluer l'efficacité et l'efficience du contrôle que les directions régionales effectuent à l'égard du travail des experts.

74 D'autre part, selon les dossiers que nous avons analysés, l'expert fournit régulièrement une attestation concernant les travaux qu'il a lui-même effectués (34 attestations sur les 50 contenues dans les dossiers vérifiés). Cela va à l'encontre des conditions établies par le ministre dans la *Gazette officielle du Québec* et de l'engagement signé par l'expert, qui exigent l'absence de conflit d'intérêts dans la réalisation des travaux de l'expert. Les directions régionales ne signalent pas ces cas et le ministère n'a mis en place aucun contrôle particulier les concernant.

75 Lorsque les directions régionales estiment qu'un expert a commis une faute, un mécanisme est prévu afin que celle-ci soit signalée à une direction centrale du ministère. Cette direction centrale est responsable de tenir à jour la liste des personnes déclarées aptes à exercer le rôle d'expert, de traiter les demandes d'évaluation et d'information concernant leur travail et, le cas échéant, de proposer au ministre de radier un expert de la liste. Lorsque cette direction centrale juge qu'un expert a commis une faute grave, son nom est inscrit sur la liste des experts sous surveillance sans que la nature de la faute commise soit précisée. Néanmoins, cette information devrait être accessible à un analyste, le cas échéant, afin qu'il puisse réaliser un contrôle centré sur les éléments les plus à risque. Les dossiers que nous avons analysés pour lesquels l'expert était sous surveillance ne contenaient pas de documentation sur le contrôle des attestations.

Mesures pour assurer la conformité

76 Le ministère dispose de diverses mesures pour inciter les responsables de terrains à se conformer à la réglementation en matière de réhabilitation des terrains contaminés. Ces mesures assurent aussi l'équité entre ceux qui engagent des dépenses liées à la réhabilitation de leur terrain, comme le prévoit la réglementation, et ceux qui ne le font pas.

77 La *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que, lorsqu'un manquement à une de ses dispositions ou à un de ses règlements d'application est constaté, un avis de non-conformité peut être transmis au contrevenant.

78 Dans les cas et aux conditions qui sont prévus dans la loi, le ministère peut également imposer une sanction administrative pécuniaire à tout responsable d'un terrain qui ne respecte pas la LQE.

Une sanction administrative pécuniaire peut être imposée à tout responsable d'un terrain qui fait défaut de se conformer à des obligations en matière de réhabilitation des terrains prévues par la loi. Le montant des sanctions varie de 250 à 10 000 dollars selon le manquement et le type de contrevenant.

79 La loi prévoit aussi que le ministre dispose de pouvoirs d'ordonnance quant à la réhabilitation des terrains contaminés. Sous réserve des conditions énoncées dans la loi, il peut ordonner de procéder à une étude de caractérisation ou ordonner que lui soit soumis, pour approbation, un plan de réhabilitation.

80 Si le responsable d'un terrain ne se conforme pas aux dispositions de la loi, le ministre peut également faire réaliser l'étude de caractérisation ou le plan de réhabilitation, ou encore faire exécuter les travaux, et recouvrer les coûts auprès du responsable. Enfin, un contrevenant peut se voir imposer une amende.

La LQE prévoit que, dans plusieurs situations, un contrevenant est passible d'une amende qui peut être imposée par un tribunal. Les amendes varient de 1 000 dollars à 6 millions de dollars. La somme double pour une première récidive et triple pour une récidive additionnelle.

81 Pour les situations ne répondant pas aux exigences de la loi que nous avons relevées dans les dossiers examinés, le ministère a rarement transmis des avis de non-conformité et il n'a imposé aucune sanction administrative pécuniaire. Ainsi, il existe un risque que des dispositions de la LQE relatives à la réhabilitation des terrains contaminés soient considérées comme peu importantes lorsqu'elles doivent être appliquées par le responsable d'un terrain.

82 Comme le prévoit la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le MDDELCC a élaboré le *Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires* pour établir les critères qui guident le recours à ces sanctions.

83 Selon la directive en lien avec ce cadre, tout manquement constaté doit être notifié par un avis de non-conformité transmis au contrevenant. Cet avis décrit le manquement et, s'il y a lieu, demande au contrevenant de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à la réglementation. Un tel avis est important puisque la directive précise que des manquements successifs peuvent constituer un facteur aggravant qui sera pris en compte dans l'analyse soutenant la décision d'imposer ou non une sanction administrative pécuniaire si ces manquements ont fait l'objet d'un avis écrit. L'avis de non-conformité permet également au ministère de démontrer l'importance qu'il accorde aux cas de non-conformité à la réglementation.

84 Comme il a été mentionné dans les sections précédentes, plusieurs situations s'éloignent des exigences de la loi pour les dossiers que nous avons analysés, notamment les suivantes.

Exigence de la *Loi sur la qualité de l'environnement*	Dossiers pour lesquels une situation s'éloigne de l'exigence de la loi
Étude de caractérisation réalisée dans les six mois suivant la cessation définitive de l'activité visée par règlement (article 31.51)	Étude réalisée après plus de 6 mois pour 12 des 20 dossiers liés à la cessation d'une activité 5 dossiers relatifs au changement d'utilisation d'un terrain qui n'ont pas été traités antérieurement comme des dossiers liés à la cessation d'une activité
Demande d'inscription d'un avis de contamination au registre foncier effectuée dès que la contamination du terrain est connue (article 31.58)	Pour 12 des 34 dossiers pour lesquels l'inscription de l'avis au registre foncier était requise, délai lié à la demande d'inscription supérieur à 3 mois
Respect du calendrier de réalisation des travaux accompagnant le plan de réhabilitation (article 123.1)	Pour 6 des 18 dossiers pour lesquels des dates précises ont été fournies au ministère, retard de plus de 3 mois dans la réalisation des travaux
Attestation d'un expert établissant que les travaux sont conformes au plan de réhabilitation transmise «dès l'achèvement des travaux» (article 31.48)	Pour 10 des 20 dossiers dans lesquels la date de fin des travaux était mentionnée, attestation transmise plus de 6 mois après cette date

85 Parmi les situations mentionnées ci-dessus, le ministère a acheminé un avis de non-conformité au contrevenant à seulement trois reprises. Aucune sanction administrative pécuniaire n'a été imposée. Le recours pénal et l'ordonnance n'ont pas non plus été utilisés pour les dossiers analysés.

86 En raison du faible recours aux moyens prévus par la LQE (notamment l'avis de non-conformité et la sanction administrative pécuniaire) qui a été observé dans les dossiers que nous avons analysés, les responsables de terrains pourraient considérer les obligations relatives à la réhabilitation comme des actes purement administratifs, qui peuvent être exécutés au moment qu'ils jugent opportun sans égard aux exigences de la loi ou aux conséquences sur l'environnement et la santé. Pourtant, pour six dossiers pour lesquels une situation s'éloigne de l'exigence de la loi, les études de caractérisation concluaient qu'il y avait un risque de contamination d'un plan d'eau ou d'un puits, ou encore un risque de propagation des contaminants aux terrains avoisinants.

Information sur l'application de la réglementation

87 Compte tenu des difficultés observées au regard du respect de la loi et des règlements, il aurait été pertinent que le ministère diffuse de l'information relative à la réhabilitation des terrains contaminés. Or, il a rendu publique peu d'information au fil des ans.

88 Le ministère n'a jamais produit de reddition de comptes portant spécifiquement sur la réalisation des orientations énoncées dans la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* publiée en 1998, et ce, même si près de 20 ans se sont écoulés depuis son entrée en vigueur. La seule information disponible au sujet de la réhabilitation des terrains contaminés est contenue dans des bilans quinquennaux, dont le dernier remonte à 2010. Ces bilans présentent pourtant certains renseignements utiles concernant l'augmentation du nombre de terrains contaminés au Québec et leur distribution sur le territoire, la proportion des terrains réhabilités en vertu de chacun des éléments déclencheurs prévus dans la loi ou encore les techniques de réhabilitation utilisées. Par exemple, le dernier bilan indiquait que, malgré l'entrée en vigueur du *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés* en 2001, l'enfouissement était encore fréquemment utilisé comme technique de réhabilitation des terrains contaminés. Il serait pertinent de connaître l'évolution des pratiques en ce domaine. Au moment de la réalisation de notre audit, le ministère n'était pas en mesure de nous indiquer la date de parution du prochain bilan.

Recommandations

89 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

3 **Uniformiser le traitement des dossiers et mettre en place des mécanismes d'analyse et de contrôle afin d'assurer le respect de la réglementation, notamment en ce qui concerne les délais.**

4 **Renforcer le processus de contrôle des attestations fournies par les experts.**

5 **Veiller à ce que les experts respectent l'exigence relative à l'absence de conflit d'intérêts afin d'assurer l'efficacité du mécanisme d'attestation.**

6 **Mettre en œuvre les mesures prévues dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* à l'égard des responsables de terrains qui y contreviennent.**

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

« **Commentaires généraux.** Le ministère a pris connaissance du rapport du Vérificateur général et prend acte de ses recommandations.

« **Réglementation et documents d'encadrement.** Le ministère est déjà en mesure de répondre adéquatement aux constats du Vérificateur général, notamment en matière de modifications réglementaires et de documents d'encadrement.

« Le Vérificateur général a signalé avec justesse que la politique de 1998 était devenue désuète. Or, celle-ci a été remplacée, d'abord depuis juillet 2016 par le guide d'intervention pour ses aspects techniques, puis par la nouvelle politique et son plan d'action 2017-2021, annoncés et diffusés par le ministre le 9 avril dernier. De plus, la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert* (nouvelle LQE), sanctionnée le 23 mars dernier, donne des pouvoirs accrus au ministre pour resserrer ses interventions sur différents aspects liés aux terrains contaminés. Ainsi, la nouvelle politique, le guide d'intervention et la nouvelle LQE viennent renforcer l'action gouvernementale en matière de réhabilitation des terrains et de gestion des sols excavés, et apportent des solutions à plusieurs des préoccupations soulevées.

« Par exemple, la nouvelle politique tient déjà compte d'une des préoccupations du Vérificateur général, car elle prévoit l'ajout de certaines activités commerciales ou industrielles à celles déjà visées par règlement ainsi que la révision de la liste (actions 5 et 9 de la politique). De plus, la grille de gestion des sols excavés, disponible dans le guide d'intervention de juillet 2016, vient actualiser les options de gestion possibles.

« Le ministère est conscient de l'importance de mettre à jour sa réglementation. Des modifications réglementaires sont en préparation, notamment pour définir la notion de cessation définitive et instaurer le dépôt d'une garantie financière. La nouvelle politique prévoit également la rédaction d'un tout nouveau guide de valorisation des sols contaminés (action 16).

« Comme par le passé, le ministère continuera de veiller à ce que l'information liée aux nouvelles exigences soit diffusée sur son site Web. De plus, à la suite de la diffusion du guide d'intervention en juillet 2016, le ministère s'est associé à un partenaire externe pour offrir des formations expliquant la réglementation en vigueur.

« Caractérisation des terrains dans le délai prescrit lors de la cessation définitive d'une activité. À l'instar du Vérificateur général, le ministère souhaite resserrer ses exigences, comme l'annoncent la nouvelle politique et la nouvelle LQE qui visent toutes deux à réduire les difficultés quant à l'application des dispositions de la loi relatives à la cessation définitive d'une activité visée par règlement. La nouvelle LQE oblige désormais celui qui cesse une telle activité à transmettre un avis de cessation au ministère. Cette obligation permettra au ministre d'en être informé en temps opportun et de respecter le délai prescrit pour l'obtention de l'étude de caractérisation. De plus, la loi comporte désormais des dispositions permettant au ministre de préciser, par règlement, les conditions dans lesquelles il y a cessation définitive d'une activité.

« La politique vise aussi à faciliter la réhabilitation des terrains pour éviter qu'ils ne deviennent à la charge de l'État. Ainsi, un fonds de gestion postfermeture des lieux d'enfouissement devra être instauré et les entreprises devront fournir des garanties financières (actions 6 et 10). Enfin, un des objectifs de la politique vise à réduire le passif environnemental du gouvernement en investissant 120 millions de dollars dans des travaux de réhabilitation de terrains contaminés appartenant à l'État.

« Mécanismes visant à appuyer les travaux d'analyse et de contrôle lors des différentes étapes liées au traitement des dossiers. Le ministère est pleinement conscient des enjeux liés à la justesse de l'information accessible en matière de terrains contaminés. De plus, il prend note des commentaires exprimés par le Vérificateur général sur les délais constatés pour requérir les éléments attendus dans les dossiers de réhabilitation qui lui sont soumis. En réponse à ces constats, il entend étudier les différentes avenues possibles pour assurer une meilleure uniformité dans le traitement des dossiers.

« Contrôle des attestations fournies par les experts. Le ministère s'assure que chaque expert signe un engagement à l'effet notamment de demeurer libre de toute influence, d'éviter tout conflit d'intérêts et d'agir de façon honnête. La décision quant au droit d'un professionnel d'exercer sa profession relève des ordres professionnels et le ministère ne peut s'immiscer dans ce domaine réservé. Cependant, en plus des conditions à satisfaire pour être inscrit sur la liste des experts (années d'expérience, réussite d'un examen, formation obligatoire), le ministère s'assure de la qualité du travail des experts en maintenant un système de plaintes. Lorsqu'un expert commet une faute grave, son nom est inscrit sur une liste des experts sous surveillance. Si l'expert fait un manquement, le ministère peut sévir contre lui. Afin de renforcer ce contrôle déjà en place, la nouvelle LQE est venue conférer de nouveaux pouvoirs au ministre afin de lui permettre de retirer un expert de la liste ou de lui imposer une suspension selon la gravité du manquement. »

Annexe et sigles

Annexe **Objectif de l'audit et portée des travaux**

Sigles

LQE	*Loi sur la qualité de l'environnement*	MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

Annexe Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre au présent audit de performance. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, de la *Loi sur le développement durable* et des saines pratiques de gestion. Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si le MDDELCC veille, de manière efficace et efficiente, à ce que la réhabilitation des terrains contaminés soit réalisée dans le respect de la réglementation et dans une perspective de développement durable.	Le MDDELCC : ▪ exerce une veille des paramètres scientifiques reconnus et des bonnes pratiques en matière de réhabilitation de terrains contaminés afin, si nécessaire, d'ajuster ses modes d'intervention et de conseiller le gouvernement sur les modifications à apporter aux exigences relatives à la réhabilitation ; ▪ fournit de l'information pertinente, suffisante, claire et exacte pour permettre l'application de la réglementation ; ▪ a mis en place des mesures pour faire en sorte que quiconque doit procéder à une étude de caractérisation le fait effectivement ; ▪ a mis en place des mesures pour s'assurer que les normes établies quant à la qualité des études de caractérisation, des plans de réhabilitation et des travaux de réhabilitation sont respectées ; ▪ effectue dans un délai raisonnable l'analyse des documents qui lui sont transmis et justifie les décisions rendues ; ▪ prend les moyens nécessaires pour amener les contrevenants à se conformer à la réglementation ; ▪ réalise un suivi de sa performance au regard de ses responsabilités liées à la réhabilitation des terrains contaminés et en rend compte au moyen d'une information significative, complète, comparable et fiable.

Portée des travaux

Le présent audit vise le MDDELCC et porte sur les activités que ce ministère accomplit en vertu des dispositions de la section IV.2.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* relativement à la réhabilitation des terrains contaminés.

Les travaux d'audit se sont déroulés de juin 2016 à février 2017, tant dans des directions centrales du ministère que dans des directions régionales.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MDDELCC et nous avons examiné des documents. Nous avons aussi sélectionné, pour analyse, 20 dossiers liés à la cessation d'une activité, 20 dossiers relatifs au changement d'utilisation d'un terrain et 4 dossiers liés à la réhabilitation volontaire d'un terrain avec maintien de contaminants. Ces 44 dossiers ont été sélectionnés parmi les quelque 300 dossiers pour lesquels, d'avril 2014 à octobre 2016, les 3 directions régionales visitées ont fait une intervention relative à une étude de caractérisation, à un plan de réhabilitation ou à une attestation d'un expert établissant que les travaux sont conformes au plan de réhabilitation. Pour l'ensemble du ministère, environ 700 dossiers ont fait l'objet d'une telle intervention au cours de cette période.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018

Printemps 2017
Commissaire au développement durable

CHAPITRE

4

Audit de performance

Travaux sylvicoles

Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs

Faits saillants

Objectifs des travaux

Au cours des 10 dernières années, un total de 2,1 milliards de dollars a été consacré aux travaux sylvicoles, dont 225 millions en 2015-2016. Ces travaux visent à influencer la croissance, la composition, l'état de santé et la qualité des peuplements forestiers.

Notre audit visait à déterminer si le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) :

- gère de manière adéquate des travaux sylvicoles afin d'assurer un aménagement durable des forêts ;
- prend des mesures pour s'assurer que les travaux sylvicoles planifiés sont réalisés à un coût qui est justifié, sont de qualité et respectent les normes et la réglementation ;
- vérifie si les travaux sylvicoles réalisés donnent les effets escomptés, ajuste rapidement sa planification et ses interventions en fonction de l'analyse de l'évolution de la situation et effectue une reddition de comptes adéquate.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant les travaux sylvicoles.

Plusieurs objectifs de la *Stratégie d'aménagement durable des forêts* manquent de précision. Peu d'indicateurs et de cibles traduisent les résultats attendus et permettent de mesurer l'atteinte des objectifs. Pour les objectifs avec des enjeux économiques, beaucoup reste à préciser. La stratégie nationale de production de bois qui viendra définir ce qu'on veut produire et de quelle façon est en cours d'élaboration et certains éléments restent à définir.

Le processus menant au choix des travaux sylvicoles ne permet pas de prendre les meilleures décisions afin de maximiser les retombées de ces travaux. Il n'y a pas d'engagement à réaliser tous les traitements sylvicoles définis comme conditions de succès, par exemple plusieurs plantations ne sont pas entretenues de façon adéquate. La rentabilité économique est peu prise en compte lors du choix des traitements alors que l'allocation budgétaire ne favorise pas les meilleurs investissements.

Les connaissances issues des travaux de recherche, telles celles sur les effets des changements climatiques, ne sont pas toujours transférées aux intervenants et prises en compte lors de la planification des travaux sylvicoles.

Le MFFP n'a pas justifié le volume élevé (plus de 80 % en 2015-2016) de contrats attribués de gré à gré sur la base d'ententes à long terme (5 ans) pour les travaux sylvicoles non commerciaux. Cette justification est d'autant plus pertinente que ce processus limite le libre jeu de la concurrence et que les sommes ainsi allouées sont importantes (120 millions de dollars).

Peu d'information est disponible relativement aux contrats attribués par Rexforêt pour les travaux sylvicoles non commerciaux. Le processus est plus transparent lorsque le MFFP attribue des contrats puisqu'il doit divulguer des renseignements précis dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec.

Le MFFP ne sait pas si le prix payé pour les travaux sylvicoles représente le prix du marché. Trop peu d'appels d'offres publics sont lancés pour pouvoir réviser la grille tarifaire en fonction du prix du marché.

Le MFFP ne sait pas si les investissements sylvicoles des dernières décennies ont donné les résultats escomptés. Le peu de suivis d'efficacité réalisés ne permet pas de déterminer les interventions à mettre en œuvre pour que le rendement escompté demeure réaliste. Les résultats attendus ne seraient pas toujours au rendez-vous : selon un avis du forestier en chef pour la période 1994 à 2013, le succès des plantations est mitigé.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MFFP. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère

1. **Définir des indicateurs et des cibles qui précisent les objectifs de la *Stratégie d'aménagement durable des forêts* et qui permettent de mesurer l'atteinte de ceux-ci.**
2. **S'assurer que les connaissances issues des travaux de recherche, telles celles sur les effets des changements climatiques, sont transférées aux intervenants et prises en compte lors de la planification des travaux sylvicoles.**
3. **S'assurer que tous les traitements sylvicoles définis comme conditions de succès sont réalisés afin d'améliorer le taux de réussite des traitements.**
4. **Tenir compte du critère de rentabilité économique dans le choix des traitements sylvicoles.**
5. **Allouer les budgets sylvicoles en considérant les risques et les stratégies d'aménagement qui maximisent la création de richesse pour la société.**
6. **Justifier le volume de contrats attribués de gré à gré pour les travaux sylvicoles non commerciaux.**
7. **S'assurer que le volume de contrats accordés sur appel d'offres public favorise une saine concurrence et permet d'ajuster la grille tarifaire des travaux sylvicoles au prix du marché.**
8. **S'assurer que l'information disponible relativement aux contrats attribués pour les travaux sylvicoles non commerciaux est la même que celle publiée dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec.**
9. **Faire les suivis nécessaires afin d'évaluer si les travaux sylvicoles réalisés donnent les résultats escomptés, de déterminer les mesures correctives et de favoriser l'amélioration continue des pratiques.**
10. **Rendre compte aux citoyens de l'utilisation des sommes investies dans les travaux sylvicoles et de l'efficacité des travaux réalisés.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de l'audit** 9

2.1 **Planification des travaux sylvicoles** 9

Objectifs des travaux sylvicoles

Plans d'aménagement forestier intégré

Choix des travaux sylvicoles

Recommandations

2.2 **Réalisation des travaux sylvicoles** 16

Normes et directives

Attribution des contrats

Prix payé pour les travaux sylvicoles

Suivis annuels de conformité

Recommandations

2.3 **Évaluation de l'atteinte des objectifs et reddition de comptes** 21

Suivis d'efficacité

Reddition de comptes

Recommandations

Commentaires de l'entité auditée 25

Annexes et sigle 27

Équipe

Paul Lanoie
Commissaire au développement durable

Josée Bellemare
Directrice d'audit

Yves Bigué
Steeve Lavoie
Laurence Roy-Grégoire
Lyne Tremblay
Nadia Zenadocchio

La sylviculture a pour objectif de faire évoluer les forêts en fonction de besoins définis.

L'éducation de peuplement a pour but d'influencer l'accroissement et le développement des arbres individuels désirés dans les peuplements.

Un traitement sylvicole est une intervention qui vise à diriger le peuplement, notamment son renouvellement, ou à augmenter son rendement et sa qualité.

Un scénario sylvicole est une séquence planifiée de traitements sylvicoles.

1 Mise en contexte

1 Une forêt bien aménagée peut fournir différents produits forestiers, dont des matériaux de construction, des produits papetiers, forestiers non ligneux (par exemple les fruits sauvages et les produits de l'érable) et récréotouristiques.

2 La **sylviculture** permet d'aménager la forêt en influençant la croissance, la composition, l'état de santé et la qualité des peuplements forestiers. Différents travaux sylvicoles sont réalisés dans ce but, tels la préparation de terrain, le reboisement, l'**éducation de peuplement**, les coupes partielles et les éclaircies. Les **traitements sylvicoles** sont généralement combinés et organisés selon différentes séquences et intensités, pour une superficie de territoire donnée et une période de temps définie, selon un **scénario sylvicole**. Un exemple de séquence de traitements constituant un scénario sylvicole ainsi qu'un lexique sont présentés à l'annexe 2.

3 Au Québec, la superficie sur laquelle les travaux sylvicoles peuvent être réalisés est vaste : les forêts couvrent 760 000 km^2, dont 92 % est du domaine de l'État (public) et 8 % du domaine privé. La forêt publique sous aménagement couvre, elle, 386 000 km^2. Les opérations forestières annuelles, y compris les travaux sylvicoles, sont effectuées sur environ 1 % de ce territoire. Précisons que le présent audit de performance porte exclusivement sur les travaux sylvicoles réalisés en territoire public.

Cadre législatif

4 La gestion des travaux sylvicoles s'appuie notamment sur la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, adoptée en 2010. Cette loi a instauré un nouveau régime forestier le 1er avril 2013. Elle souligne entre autres l'importance d'assurer la pérennité des forêts dans une perspective de développement durable.

Liens entre les principes de développement durable et les travaux sylvicoles

5 Les liens entre plusieurs principes de développement durable, énoncés dans la *Loi sur le développement durable*, et les travaux sylvicoles ont motivé l'intervention du commissaire au développement durable sur ce sujet. En effet, les travaux sylvicoles contribuent à la vitalité de la forêt publique, ce qui a des effets positifs en matière de préservation de la biodiversité, de protection de l'environnement et de respect de la capacité de support des écosystèmes. Le principe d'équité prescrit de conserver la forêt en bon état pour les générations futures, alors que le principe de précaution milite en faveur de la prise en compte des effets des changements climatiques sur la forêt. De plus, le principe de participation et d'engagement incite à considérer l'avis des diverses parties

prenantes dans les décisions entourant l'aménagement de la forêt publique. Enfin, les notions d'efficacité économique et d'équité sont en jeu lorsqu'il s'agit d'attribuer les contrats pour les travaux sylvicoles au prix du marché en favorisant une juste concurrence entre les entreprises impliquées.

Rôles et responsabilités

6 L'adoption de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* a entraîné des changements majeurs qui se répercutent dans la gestion des travaux sylvicoles. Sous l'ancien régime, les bénéficiaires d'un contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier étaient responsables de la réalisation des traitements sylvicoles nécessaires pour maintenir la productivité des territoires forestiers.

7 Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, c'est le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) qui est responsable de **l'aménagement durable des forêts** du domaine de l'État et de leur gestion, notamment de la planification forestière, de la réalisation des interventions en forêt, de leur suivi, de leur contrôle et de la reddition de comptes. L'annexe 3 présente les rôles et les responsabilités du ministère de façon plus détaillée.

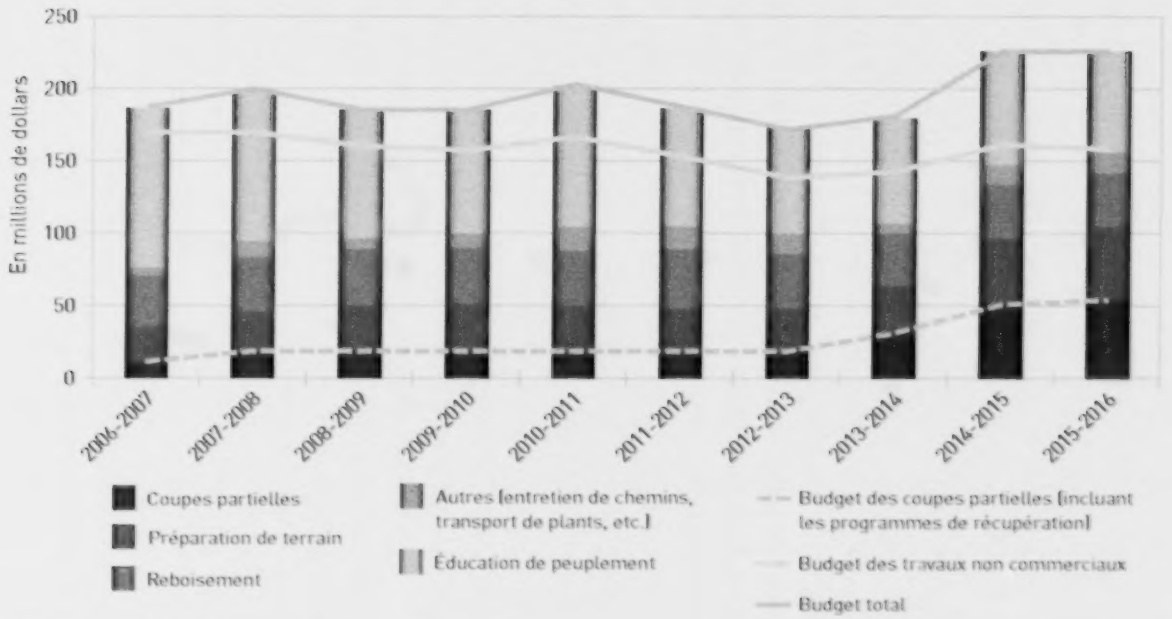
L'aménagement durable des forêts est axé sur le maintien ou l'amélioration de la santé à long terme des écosystèmes forestiers afin d'en préserver les avantages environnementaux, économiques et sociaux.

8 La loi permet au MFFP de confier à des tiers, comme les entreprises d'aménagement, la gestion et la réalisation d'activités d'aménagement forestier, dont les travaux sylvicoles.

Ressources financières

9 Le budget pour la réalisation de travaux sylvicoles dans les forêts publiques était de 178 millions de dollars en 2013-2014, puis de 225 millions par année pour les années 2014-2015 à 2016-2017. Un total de 2,1 milliards de dollars y a été consacré au cours des 10 dernières années. La figure 1 présente l'évolution des budgets, notamment par famille de traitements, et l'annexe 4 détaille le budget affecté aux travaux sylvicoles pour l'année 2015-2016 ainsi que les dépenses réelles.

Figure 1 Historique du budget sylvicole en forêt publique, par famille de traitements[1]



1. Cet historique n'inclut pas les sommes du Programme d'investissements sylvicoles pour les années 2006-2007 à 2012-2013. Ces sommes totalisent 161 millions de dollars.

Source : MFFP.

10 Plus de 76 % du budget affecté aux travaux sylvicoles, soit 171 millions de dollars en 2015-2016, est réservé aux travaux sylvicoles non commerciaux. Ces travaux regroupent notamment les activités de préparation de terrain, de reboisement et d'éducation de peuplement. L'autre partie du budget est allouée aux travaux sylvicoles commerciaux, dont les éclaircies commerciales et les coupes partielles.

Les travaux sylvicoles commerciaux sont des travaux qui impliquent la récolte de bois ayant une valeur commerciale.

11 Les objectifs de l'audit sont les suivants :

- évaluer si le MFFP gère de manière adéquate des travaux sylvicoles afin d'assurer un aménagement durable des forêts ;
- déterminer si le MFFP prend des mesures pour s'assurer que les travaux sylvicoles planifiés sont réalisés à un coût qui est justifié, sont de qualité et respectent les normes et la réglementation ;
- s'assurer que le MFFP vérifie si les travaux sylvicoles réalisés donnent les effets escomptés, ajuste rapidement sa planification et ses interventions en fonction de l'analyse de l'évolution de la situation et effectue une reddition de comptes adéquate.

12 Les critères d'évaluation de cet audit ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de l'audit

13 Les travaux se sont articulés autour de trois axes, soit la planification des travaux sylvicoles, leur réalisation ainsi que l'évaluation de l'atteinte des objectifs et la reddition de comptes.

2.1 Planification des travaux sylvicoles

14 La planification des travaux sylvicoles inclut différentes étapes, dont la définition des objectifs des travaux, l'élaboration des plans d'aménagement et le choix des travaux.

15 Le MFFP présente des lacunes dans la planification des travaux sylvicoles, notamment concernant la précision des objectifs et le choix des travaux, ce qui ne favorise pas la réalisation des travaux sylvicoles les plus pertinents pour un aménagement durable des forêts.

Objectifs des travaux sylvicoles

16 Historiquement, les investissements sylvicoles étaient réalisés dans un objectif de maintien de la **possibilité forestière**. Aujourd'hui, d'autres objectifs liés à l'aménagement durable des forêts orientent les interventions sylvicoles, notamment ceux découlant de différents enjeux écologiques et socioéconomiques, telles la structure d'âge des forêts, les aires protégées, la qualité visuelle, etc. Le MFFP a défini ses grandes orientations dans la *Stratégie d'aménagement durable des forêts*, adoptée en décembre 2015.

La possibilité forestière correspond au volume maximum des récoltes annuelles que l'on peut prélever à perpétuité, sans diminuer la capacité productive du milieu forestier.

17 Plusieurs objectifs de la Stratégie manquent de précision. Ils ne sont pas toujours accompagnés d'indicateurs et de cibles traduisant les résultats attendus, ce qui ne permet pas de déterminer les travaux sylvicoles prioritaires, d'assurer une cohésion des travaux et de mesurer l'atteinte des objectifs.

18 La Stratégie présente la vision et les orientations du ministère sur un horizon de 20 à 25 ans. Ses objectifs, de portée d'application plus immédiate, définissent le but à atteindre au cours des cinq années suivant l'adoption ou la révision de la Stratégie.

19 Voici deux exemples d'**objectifs de la Stratégie** qui manquent de précision :

- appliquer un modèle de répartition des interventions forestières qui s'inspire de la forêt naturelle ;
- déterminer et mettre en œuvre dans toutes les sphères de la gestion forestière les mesures d'adaptation pour faire face aux changements climatiques.

Les objectifs de la Stratégie concernent des enjeux multiples (écologiques, sociaux et économiques).

20 Dans le dernier exemple, il n'y a aucune cible indiquant ce qui est attendu alors que l'indicateur, soit le bilan qualitatif des actions, ne permet pas d'évaluer l'atteinte de l'objectif.

21 Par ailleurs, beaucoup reste à préciser pour les objectifs avec des enjeux économiques. Une orientation de la Stratégie est d'augmenter la valeur créée à partir du bois pour générer plus de richesse collective. Un objectif structurant à cet égard est de doter le Québec d'une stratégie nationale de production de bois. Cette stratégie est en cours d'élaboration et certains éléments restent à définir. Elle viendra notamment répondre à des questions telles que : qu'est-ce qu'on veut produire ? comment allons-nous le faire tout en respectant la capacité des écosystèmes forestiers ?

22 La stratégie nationale de production de bois aura une influence certaine sur le choix des travaux sylvicoles puisque ceux-ci peuvent varier grandement en fonction des options de production choisies. Voici des exemples d'options proposées par le MFFP dans les orientations ministérielles de cette stratégie :

- pratiquer une sylviculture intensive de plantation sur une portion du territoire ;
- tirer le meilleur profit possible des investissements sylvicoles passés ;
- maintenir ou augmenter la superficie forestière en production.

23 D'autres objectifs seront, quant à eux, précisés avec le futur règlement sur l'aménagement durable des forêts, qui n'est toujours pas en vigueur. C'est notamment le cas des dispositions additionnelles concernant la protection des milieux humides et riverains et le maintien de la fertilité des sols au moment de la planification et de la pratique des interventions forestières.

24 Enfin, la détermination de cibles précises est importante puisque des travaux sylvicoles peuvent répondre à un objectif tout en ne répondant pas à un autre. Par exemple, des travaux réalisés dans l'objectif écologique de maintenir la structure interne des peuplements pourraient être non rentables économiquement. Une vision claire des cibles à atteindre permettrait de prendre les meilleures décisions sylvicoles.

Plans d'aménagement forestier intégré

Avant le 1er avril 2013, la planification forestière était sous la responsabilité des industries forestières.

Les unités d'aménagement constituent des unités territoriales sur lesquelles s'effectuent le calcul des possibilités forestières, la planification des interventions en milieu forestier et leur réalisation.

25 Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, le MFFP a la responsabilité de réaliser les activités de **planification forestière** en territoire public et, par conséquent, de choisir les travaux sylvicoles qui y seront réalisés. Cette planification se concrétise par la préparation de plans d'aménagement forestier intégré pour chaque **unité d'aménagement** qui composent le territoire. Depuis 2013, le Québec compte 71 unités d'aménagement.

26 Toutes les unités d'aménagement ont leur plan d'aménagement forestier intégré comprenant un volet tactique (5 ans) et un volet opérationnel dont l'élaboration a été guidée par le *Manuel de planification forestière*.

27 Un plan d'aménagement forestier intégré contient notamment les objectifs d'aménagement durable des forêts et prend aussi en compte des enjeux et des objectifs locaux. Notons que, pour les premiers plans, les objectifs de la *Stratégie d'aménagement durable des forêts* n'ont pas tous été considérés puisqu'elle a été adoptée après leur élaboration et que certains éléments restaient à définir.

28 Chaque plan doit être élaboré avec la collaboration des parties prenantes. La mise en œuvre des **tables opérationnelles**, des **tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire** et des consultations publiques doit permettre de prendre en compte leurs intérêts et préoccupations. En plus d'être invitées aux tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire, les communautés autochtones doivent être consultées de façon distincte, comme le prévoit la nouvelle loi. Pour les trois unités d'aménagement sélectionnées (une par région visitée), les consultations avec les parties concernées par les activités d'aménagement forestier ont eu lieu comme prévu. De plus, des rapports de suivi des consultations publiques présentent les préoccupations exprimées ainsi que les suites données.

Les tables opérationnelles et les tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire sont des lieux d'échanges où les besoins, intérêts et préoccupations des personnes et des organismes concernés par les activités d'aménagement forestier sont entendus et pris en compte.

29 Même si un plan d'aménagement forestier intégré 2013-2018 a été réalisé pour chacune des 71 unités d'aménagement, certains plans ont été finalisés tardivement. C'est le cas notamment des 17 plans de la région du Nord-du-Québec, qui ont été finalisés en mars 2016, soit 3 ans après le début de la période qu'ils couvrent. Les travaux sylvicoles n'ont donc pas été guidés par des objectifs à jour pour cette période dans cette région. Ainsi, il y a un risque que des travaux moins adaptés aux enjeux d'aménagement de la région aient été réalisés.

30 Le plan d'aménagement forestier intégré comporte un volet tactique d'une durée de cinq ans et un volet opérationnel mis à jour au besoin. Voici différents éléments contenus dans chacun des volets d'un plan.

Plan d'aménagement forestier intégré tactique (5 ans)	▪ Possibilités forestières assignées à l'unité d'aménagement ▪ Objectifs d'aménagement durable des forêts ▪ Stratégies d'aménagement
Plan d'aménagement forestier intégré opérationnel	▪ Secteurs d'intervention où sont planifiées la récolte de bois et la réalisation d'autres activités d'aménagement (travaux sylvicoles non commerciaux et voirie) ▪ **Mesures d'harmonisation** des usages retenues par le ministère

Une mesure d'harmonisation des usages est une mesure particulière ou une modalité d'intervention qui a été convenue entre les différents utilisateurs du milieu forestier (ex. : éviter les travaux d'aménagement durant la période de chasse dans un secteur donné, diminuer l'impact visuel des coupes dans le paysage à certains endroits).

31 Afin de favoriser une uniformisation de l'ensemble des plans d'aménagement forestier intégré, les responsables de l'élaboration de ces plans se réfèrent au *Manuel de planification forestière*, outil désigné par la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*.

Choix des travaux sylvicoles

32 Différents scénarios sylvicoles peuvent être réalisés pour favoriser l'atteinte des objectifs d'aménagement, mais tous n'ont pas les mêmes effets et le même coût.

33 Un ensemble de considérations doivent être prises en compte par l'aménagiste forestier. Certaines sont indiquées dans le plan d'aménagement forestier intégré et influencent le choix des travaux. Par exemple, dans les trois régions visitées, des choix sont faits pour favoriser le maintien de la biodiversité en diminuant les écarts entre la forêt aménagée et la forêt naturelle.

34 En plus des objectifs écologiques, sociaux et économiques indiqués dans le plan, l'aménagiste doit tenir compte de contraintes opérationnelles, dont les caractéristiques particulières du territoire (ex. : pentes fortes, qualité visuelle), les coûts des travaux sylvicoles ainsi que les budgets disponibles.

35 Le processus menant au choix des travaux sylvicoles ne permet pas de prendre les meilleures décisions afin de maximiser les retombées de ces travaux. Des faiblesses sont constatées dans l'intégration des connaissances issues des travaux de recherche, l'engagement à réaliser l'ensemble des traitements nécessaires au succès des travaux, la prise en considération de la rentabilité économique des traitements et des effets des changements climatiques, et l'allocation budgétaire.

Intégration des connaissances issues de la recherche

36 Les activités de transfert de connaissances issues de la recherche forestière ne permettent pas au MFFP de s'assurer que ces connaissances sont bien intégrées dans la pratique. Le MFFP voit un enjeu à cet égard.

37 Le MFFP investit près de 10 millions de dollars annuellement dans la **recherche forestière**. L'objectif de cet investissement est de produire, d'intégrer et de transférer des connaissances issues de la recherche scientifique afin d'éclairer les décideurs et d'améliorer la pratique forestière.

La Direction de la recherche forestière du MFFP a notamment comme responsabilité de concevoir de nouveaux traitements sylvicoles et approches d'aménagement qui répondent mieux à une diversité de besoins.

38 Le ministère diffuse principalement ses connaissances par des publications scientifiques, des ouvrages de vulgarisation, des conférences et des colloques. Toutefois, ces dernières années, il y a eu une réduction des activités de transfert direct des chercheurs auprès des praticiens en région et de leur participation à divers colloques, selon l'information obtenue du ministère. Les activités de transfert de connaissances et les présentations sont passées de 114 en 2011-2012 à 86 en 2015-2016.

39 Bien que le MFFP n'ait pas mis en place de mécanisme pour connaître le niveau d'intégration des **connaissances dans la pratique**, il a noté que les connaissances ne se rendaient pas toujours aux praticiens. Par exemple, lors d'un recensement des besoins de recherche auprès des intervenants en milieu forestier réalisé en 2016, plusieurs besoins concernaient des sujets sur lesquels des résultats de recherche avaient déjà été publiés.

Un lien insuffisant entre les connaissances issues de la recherche et la pratique a été soulevé par des conférenciers lors d'un récent colloque « Forêts et changements climatiques », présenté par le MFFP en collaboration avec des partenaires.

Engagement à réaliser les traitements sylvicoles nécessaires

40 Les traitements sylvicoles jugés nécessaires pour que les rendements prévus se matérialisent ne sont pas tous planifiés ni réalisés. Il n'y a aucun engagement à cet égard.

41 Les traitements sylvicoles réalisés s'inscrivent généralement dans un scénario sylvicole qui prévoit plusieurs traitements échelonnés sur plusieurs années. Or, les **prescriptions sylvicoles** sont préparées annuellement pour des travaux à court terme. Bien que la prescription puisse parfois indiquer que des traitements subséquents seront à réaliser, il n'y a aucun engagement à les faire ni de planification systématique de ces travaux.

Une prescription sylvicole est une disposition formelle, signée par un ingénieur forestier, qui décrit ce qu'il convient de faire pour traiter un peuplement.

42 Par exemple, pour les plantations, qui en 2015-2016 représentaient près de 50 % des coûts des travaux sylvicoles non commerciaux, les rendements prévus demeurent réalistes dans la mesure où un **entretien adéquat** est réalisé. Or, plusieurs plantations ne sont pas entretenues de façon adéquate (voir la section sur les suivis d'efficacité).

Avec les entretiens adéquats, le recours aux plantations à espacement régulier a le potentiel de multiplier de deux à six fois (selon l'essence utilisée) le rendement d'un site par rapport à la régénération naturelle.

Considération de la rentabilité économique

43 La rentabilité économique est encore peu considérée lors du choix des traitements sylvicoles. Les investissements représentent environ un milliard de dollars sur cinq ans et le MFFP dispose de peu d'information sur la rentabilité économique de ces travaux.

44 Un des objectifs de la *Stratégie d'aménagement durable des forêts* est de cibler les **investissements** sylvicoles en fonction de leur rentabilité sur le plan économique.

Comme la forêt, par sa croissance naturelle, génère une valeur sans intervention humaine, les investissements publics en forêt devraient se justifier par une production supplémentaire de richesse pour la société québécoise.

45 Le MFFP a développé des outils d'analyse qui permettent d'évaluer la rentabilité économique de différents scénarios sylvicoles et de les ordonnancer par rapport à un scénario de référence. Ces outils sont toutefois très peu utilisés. Selon un sondage réalisé par le ministère en 2016 auprès des régions, de 90 à 100 % des répondants n'utilisent jamais 2 des 4 outils développés. Pour les 2 autres outils, 70 % des personnes sondées n'utilisent pas l'un d'eux alors que 90 % utilisent jamais, rarement ou parfois l'autre. De fait, dans les 3 régions visitées, ces outils sont peu employés. Le ministère souhaite que des analyses économiques soient faites pour les plans d'aménagement 2018-2023.

46 Par ailleurs, le ministère a réalisé quelques analyses économiques pour connaître la rentabilité de certains traitements sylvicoles. Un des traitements qui représente une part importante des budgets sylvicoles, soit l'éclaircie précommerciale réalisée dans des peuplements résineux, présente peu de situations rentables économiquement. Malgré cette analyse, le MFFP ne fait pas de suivi pour s'assurer que le traitement, lorsqu'il est réalisé, répond à d'autres considérations (un enjeu écologique, par exemple). Soulignons que ce traitement est encore beaucoup utilisé.

Considération des effets des changements climatiques

47 Les effets des changements climatiques sur la croissance des forêts sont peu pris en compte lors du choix des travaux sylvicoles.

48 En raison de la rapidité des changements climatiques actuels, plusieurs espèces d'arbres n'auront probablement pas le temps de s'adapter et pourraient disparaître localement ou régionalement. Les changements climatiques pourraient donc avoir un impact majeur sur l'efficacité des travaux sylvicoles réalisés.

49 Selon des chercheurs du ministère, même si les connaissances sur le sujet sont incomplètes et que des recherches sont en cours, les résultats déjà publiés fournissent aux aménagistes des pistes de réflexion, et même parfois des solutions, qui favorisent la **résilience** et permettent une meilleure adaptabilité de la forêt aux changements climatiques.

Pour une forêt, la résilience représente sa capacité à conserver ou à reprendre ses fonctions et son développement naturel après une perturbation environnementale.

50 Bien que des initiatives aient été signalées dans deux des trois régions visitées, il n'y a pas encore de changements prévus à court terme dans les pratiques forestières pour tenir compte de l'impact des changements climatiques. Un exemple d'initiative régionale est la recherche scientifique et les essais terrain spécifiques en Outaouais pour trouver les essences qui résistent davantage à la sécheresse et à la hausse de température dues aux changements climatiques. Ainsi, puisque le bouleau jaune semble défavorisé par une augmentation de la température dans son aire actuelle de répartition, ce risque est davantage considéré lors du choix des travaux sylvicoles dans cette région.

51 Par ailleurs, la modélisation de l'impact des changements climatiques et des perturbations naturelles sur l'état et la productivité des écosystèmes forestiers a été reportée par le Bureau du forestier en chef, sans nouvelle échéance. Ces connaissances sont pourtant importantes pour cibler les meilleurs scénarios sylvicoles.

Allocation budgétaire

52 La responsabilité du MFFP est de s'assurer que chaque dollar investi en aménagement forestier l'est de la meilleure manière possible.

53 L'allocation budgétaire ne favorise pas les meilleurs investissements en travaux sylvicoles.

54 La répartition budgétaire entre les régions est principalement une reconduction des budgets. Cette situation n'est pas étrangère au processus contractuel des ententes à long terme avec les entreprises sylvicoles. Ces ententes permettent peu de flexibilité en ce qui a trait au montant accordé annuellement pour les travaux sylvicoles et à la répartition régionale de ces sommes (voir la section sur l'attribution des contrats). L'annexe 5 présente la répartition régionale du budget affecté aux travaux sylvicoles pour les trois dernières années.

55 Ainsi, le budget alloué pour les investissements en sylviculture n'est pas fonction du niveau de risque et des besoins. Des risques sont notamment liés à la vulnérabilité des peuplements (concurrence végétale, feux, insectes et maladies), et il peut s'avérer judicieux de ne pas concentrer des investissements importants sur des territoires où les risques sont élevés.

56 Le budget n'est pas non plus alloué de manière à maximiser la création de richesse pour la société. Par exemple, il n'est pas réparti entre les régions en fonction des stratégies d'aménagement les plus rentables économiquement pour les objectifs visés.

Recommandations

57 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

1. **Définir des indicateurs et des cibles qui précisent les objectifs de la *Stratégie d'aménagement durable des forêts* et qui permettent de mesurer l'atteinte de ceux-ci.**
2. **S'assurer que les connaissances issues des travaux de recherche, telles celles sur les effets des changements climatiques, sont transférées aux intervenants et prises en compte lors de la planification des travaux sylvicoles.**
3. **S'assurer que tous les traitements sylvicoles définis comme conditions de succès sont réalisés afin d'améliorer le taux de réussite des traitements.**
4. **Tenir compte du critère de rentabilité économique dans le choix des traitements sylvicoles.**
5. **Allouer les budgets sylvicoles en considérant les risques et les stratégies d'aménagement qui maximisent la création de richesse pour la société.**

2.2 Réalisation des travaux sylvicoles

58 Plusieurs responsabilités sont dévolues au ministère relativement à la réalisation des travaux sylvicoles, dont la définition de normes et de directives, l'attribution des contrats, l'établissement du prix payé pour les travaux et les suivis annuels de conformité.

59 Des lacunes concernant l'attribution des contrats et le prix payé pour les travaux sylvicoles limitent le libre jeu du marché et la transparence du processus.

Normes et directives

60 Les travaux sylvicoles doivent être effectués avec soin afin de garantir le renouvellement des forêts et de protéger les ressources (cours d'eau, faune, végétation, sols, etc.). Des normes et des directives ont pour but de guider les interventions à ces fins.

61 Des règlements, des normes et des directives encadrent l'exécution des travaux sylvicoles.

62 Les principales réglementations, normes et directives qui guident les travaux sylvicoles sont :

- le *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État* adopté en avril 1996 (un nouveau règlement est prévu pour 2017 et il vise à prendre davantage en compte des aspects environnementaux, sociaux et économiques liés à la forêt) ;
- le *Guide sylvicole du Québec*, publié en 2013 par le ministère, qui rassemble les connaissances scientifiques utiles au sylviculteur ;
- les directives opérationnelles précisées par les ingénieurs forestiers du ministère, notamment dans les prescriptions sylvicoles, qui sont par la suite transmises à ceux qui exécutent les travaux.

Voici un exemple de norme : lors des coupes, les jeunes arbres doivent être protégés et le sol ne doit pas être détérioré par la machinerie. Ainsi, le règlement prévoit notamment des sentiers d'espacement et l'obligation de laisser sur pied les arbres de petites dimensions.

63 De plus, dans les trois régions visitées, le ministère rencontre les entreprises qui réalisent les travaux en début de saison afin de leur rappeler la réglementation, les normes et les directives applicables aux différents types de traitements sylvicoles.

Attribution des contrats

64 Sous l'ancien régime forestier, l'industrie forestière avait la responsabilité de réaliser les travaux sylvicoles et d'accorder des contrats aux entreprises sylvicoles. Depuis 2013, cette responsabilité revient au ministère. Sa loi constitutive lui permet toutefois de déléguer certaines activités, dont la gestion d'activités d'aménagement forestier.

65 Ainsi, **Rexforêt**, filiale d'Investissement Québec, a été mandatée par le ministère pour la gestion des contrats annuels des travaux sylvicoles non commerciaux du programme régulier. Ce programme inclut les travaux d'exécution (préparation de terrain, reboisement et éducation de peuplement) et d'autres activités (inventaires, entretien de chemins, etc.). L'entente de délégation se termine le 31 mars 2018, mais peut être renouvelée pour une période additionnelle de 5 ans.

Rexforêt a pour mission de gérer et de coordonner avec efficience la mise en œuvre opérationnelle des mandats que lui confie le MFFP dans le domaine de l'aménagement forestier, et plus particulièrement dans celui de la sylviculture.

66 Étant soumis à la ***Loi sur les contrats des organismes publics***, le MFFP doit soumettre au **processus d'appel d'offres public** tout contrat d'un montant supérieur à 25 000 dollars. Il utilise ce processus pour les travaux sylvicoles commerciaux pour lesquels il accorde des contrats. N'étant pas visée par cette loi, Rexforêt peut conclure des ententes de gré à gré. Cependant, le ministère exige, dans l'entente de délégation, que Rexforêt s'assure d'un traitement intègre et équitable des concurrents.

La *Loi sur les contrats des organismes publics* demande entre autres la transparence dans les processus contractuels et le traitement intègre et équitable des concurrents.

Le processus d'appel d'offres public est une procédure formelle d'appel à la concurrence.

67 De concert avec les représentants des associations d'entreprises sylvicoles, le ministère a convenu d'un système mixte d'attribution de contrats pour les **travaux sylvicoles non commerciaux** afin notamment de soutenir le développement de l'industrie de l'aménagement forestier et de contribuer à la valorisation, à l'attraction et à la rétention de la main-d'œuvre. Ce système permet, d'une part, d'accorder des contrats selon un processus d'appel d'offres et, d'autre part, de signer des ententes à long terme avec les entreprises sylvicoles existantes sur la base de l'historique de leurs contrats des années financières 2008-2009, 2009-2010 et 2010-2011.

En 2015-2016, les travaux sylvicoles non commerciaux représentaient 76 % de l'ensemble du budget des travaux sylvicoles (171 millions de dollars sur 225).

68 Pour le guider dans son choix de processus d'attribution de contrats, le MFFP a, entre autres, commandé la réalisation de deux études à une firme externe : une sur la détermination du volume de travaux sylvicoles requis afin de couvrir les coûts fixes des entreprises sylvicoles (2011), l'autre sur la valeur des ententes à long terme (2012).

69 Le MFFP n'a pas justifié le volume élevé (plus de 80 % en 2015-2016) de contrats attribués de gré à gré sur la base d'ententes à long terme (5 ans) pour les travaux d'exécution du programme régulier de travaux sylvicoles non commerciaux, alors que ce volume est supérieur à ce qu'il avait prévu. Cette justification est d'autant plus pertinente que ce processus limite le libre jeu de la concurrence et que les sommes ainsi allouées sont importantes (120 millions de dollars).

Peu de documentation vient préciser le processus d'attribution des contrats et des ententes. Seul un document de travail, non diffusé par le ministère, informe sur le processus en place.

70 Bien que les taux définis par le ministère soient supérieurs aux taux suggérés par l'étude réalisée sur le sujet, nous n'avons trouvé aucune documentation justifiant la décision du ministère quant au volume de travaux garantis à des entreprises sur la base d'ententes de gré à gré à long terme. L'étude mentionne notamment que ce volume doit se situer au maximum entre 50 et 65 % en 2013 (à ce taux les coûts fixes des entreprises sont couverts) et diminuer graduellement pour atteindre 0 % après une période de 10 ans. Pour la première période de 5 ans (2013-2018), le MFFP a fixé les taux suivants pour les travaux sylvicoles non commerciaux :

- 75 % des volumes en 2013-2014 et en 2014-2015, 70 % en 2015-2016 et en 2016-2017, et 65 % en 2017-2018 seront attribués sur la base d'ententes de gré à gré à long terme, et ce, afin d'assurer la viabilité de l'industrie (la cible à atteindre pour obtenir l'équilibre du marché est évaluée à 60 % selon le ministère) ;
- les budgets utilisés pour le calcul des montants alloués par ententes de gré à gré à long terme seront ceux du programme régulier pour les travaux non commerciaux de préparation de terrain, de reboisement et d'éducation de peuplement ;
- 25 % des contrats seront attribués sur appel d'offres public en 2013-2014 et en 2014-2015, 30 % en 2015-2016 et en 2016-2017, et 35 % en 2017-2018.

71 Dans les faits, les montants des contrats attribués de gré à gré sur la base d'ententes à long terme sont plus élevés que prévu. Ils se chiffrent à près de 120 millions de dollars en 2015-2016, soit environ 80 % des montants versés pour les travaux d'exécution du programme régulier des travaux sylvicoles non commerciaux, alors que le ministère avait prévu en attribuer pour 70 % du budget. Ces ententes ont une durée de 5 ans et couvrent la période 2013-2018.

72 Quant aux pourcentages de contrats attribués sur appel d'offres public, pour les travaux d'exécution du programme régulier des travaux sylvicoles non commerciaux, ils représentaient 14 % en 2014-2015 et 16,6 % en 2015-2016. Ces pourcentages sont différents de ceux prévus par le ministère lorsqu'il a défini le processus d'attribution de contrats. Ils se rapprochent plutôt des cibles financières annuelles, par région et par catégorie de travaux, que le ministère transmet à Rexforêt dans un document de répartition budgétaire. Ces cibles variaient de 0 à 26 % selon les régions pour une moyenne provinciale de 17 % en 2014-2015 et de 16,4 % en 2015-2016.

73 Outre les contrats pour les travaux non commerciaux de préparation de terrain, de reboisement et d'éducation de peuplement, Rexforêt a conclu des ententes à long terme pour des travaux techniques forestiers, par exemple des travaux d'inventaire. Elle a attribué de gré à gré aux détenteurs de ces ententes 3,2 millions de dollars pour ces travaux en 2014-2015 et 3,9 millions en 2015-2016. Il n'y a pas d'encadrement du ministère quant au processus contractuel pour ce type de travaux.

74 Le pourcentage élevé de contrats accordés de gré à gré limite l'accès au marché pour les entreprises qui ne détiennent pas de telles ententes. Depuis le nouveau régime, environ 125 entreprises détentrices d'ententes à long

terme se sont vu reconduire à peu près les mêmes montants annuellement étant donné que les budgets annuels ont peu varié. Seulement une vingtaine de nouvelles entreprises sans entente à long terme ont obtenu, pour des travaux sylvicoles non commerciaux du programme régulier, des contrats sur appel d'offres public au cours des deux dernières années (2014-2015 et 2015-2016), contrats d'une valeur de 4,3 millions de dollars. En comparaison, les entreprises détentrices d'ententes à long terme ont obtenu de Rexforêt plus de 302 millions de dollars pour l'ensemble de ces deux années.

75 Par ailleurs, alors que les ententes à long terme représentent une barrière à l'entrée de nouveaux joueurs sur le marché, le MFFP n'a pas évalué la possibilité de retirer ou d'offrir à l'ensemble des joueurs une entente lorsqu'une entreprise cesse ses activités ou est vendue. La possibilité de transférer une telle entente confère un avantage économique à son détenteur puisque, selon une étude réalisée pour le ministère, l'entente possède une valeur positive (de 77 à 87 dollars l'hectare). Dans les faits, 3 entreprises détentrices d'ententes ont été vendues et leurs ententes ont été cédées aux acquéreurs.

76 Enfin, l'information disponible relativement aux contrats attribués par appel d'offres public et par entente de gré à gré varie selon que le contrat est attribué par Rexforêt ou par le MFFP. Une plus grande transparence du processus est observée lorsque le contrat est attribué directement par le ministère :

- le ministère étant régi par la *Loi sur les contrats des organismes publics*, il doit publier dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (**SEAO**) des renseignements précis sur l'ensemble des contrats attribués ;
- Rexforêt n'est pas soumise à cette loi et son processus est moins limpide : seules les entreprises inscrites au fichier de Rexforêt peuvent savoir si un contrat lancé sur appel d'offres a été attribué, connaître le montant du contrat et le nom de l'entreprise qui a remporté l'appel d'offres.

Le SEAO diffuse de l'information sur les contrats attribués en appel d'offres (documents d'appel d'offres, information sur le contrat conclu) ainsi que sur ceux attribués de gré à gré de 25 000 dollars et plus (nature des services, prestataire, date et montant du contrat).

Prix payé pour les travaux sylvicoles

77 Le MFFP ne sait pas si le prix payé pour les travaux sylvicoles représente le prix du marché.

78 Le prix payé pour les travaux sylvicoles est établi à partir d'une grille tarifaire de 1989-1990 indexée annuellement. Des études de productivité et quelques enquêtes de coûts auprès des entreprises ont permis certains ajustements, mais peu d'entreprises y participent et la grille n'a pas fait l'objet d'une révision complète.

79 Selon une analyse du MFFP, la croissance comparative des taux moyens de la grille tarifaire pour les trois familles de traitements sylvicoles non commerciaux indique une hausse de 9 à 25 % supérieure à la hausse de l'indice des prix à la consommation, pour la période entre 2005-2006 et 2013-2014. Le ministère n'a pas justifié cet écart.

80 La grille n'est pas alimentée par un libre marché. Selon le ministère, trop peu d'appels d'offres publics sont lancés pour pouvoir la réviser en fonction des prix du marché. Pour 2014-2015 et 2015-2016, les prix pour les contrats attribués sur appel d'offres ont été de 10 et de 21 % inférieurs aux prix de la grille.

81 Par ailleurs, le fait que les appels d'offres publics soient lancés tardivement ne favorise pas l'obtention de prix représentatifs. Pour la grande majorité des travaux, ils ont été lancés de la mi-mai (2014-2015) et du début avril (2015-2016) jusqu'à la fin octobre, ce qui ne favorise pas la participation des entreprises puisque leur planification est souvent déjà effectuée à ces dates. Par comparaison, les contrats de gré à gré en vertu des ententes à long terme sont attribués entre avril et juin de chaque année.

Suivis annuels de conformité

82 Les suivis annuels de conformité visent à établir si les interventions forestières réalisées par une entreprise sylvicole, ou par une compagnie forestière bénéficiaire d'une garantie d'approvisionnement qui est responsable de la réalisation de travaux sylvicoles, respectent les directives de la prescription sylvicole, les normes établies et l'entente. Ces suivis visent aussi à confirmer le paiement des travaux sylvicoles.

83 Alors que le MFFP est responsable de ce contrôle de conformité pour les travaux sylvicoles commerciaux, il en a délégué la responsabilité à Rexforêt pour les travaux sylvicoles non commerciaux.

84 Des suivis de conformité des travaux sylvicoles sont réalisés annuellement. Cependant, pour les travaux sylvicoles commerciaux, l'approche basée sur le risque n'est pas toujours utilisée.

85 L'entreprise sylvicole ou la compagnie forestière effectue d'abord un autocontrôle approuvé par un ingénieur forestier qui engage sa responsabilité professionnelle. Cet ingénieur peut être un employé de l'exécutant ou un contractuel. Puis, le MFFP ou Rexforêt effectue une relecture terrain d'une partie des résultats de l'autocontrôle fournis par l'entreprise ou la compagnie forestière.

L'approche d'échantillonnage basée sur le risque permet de cibler et d'intensifier la vérification des exécutants dont le niveau de risque a été jugé plus élevé.

86 Pour ce faire, des plans de contrôle régionaux, basés sur des balises provinciales, sont préparés par le MFFP et par Rexforêt afin d'encadrer le processus de vérification. Ces plans prévoient une **approche d'échantillonnage basée sur le risque** et précisent le taux de vérification qui doit être atteint en fonction du niveau de risque de chaque exécutant évalué par Rexforêt ou le MFFP selon le cas. Ce taux varie selon la nature des traitements.

87 Pour les travaux sylvicoles commerciaux, l'approche d'échantillonnage basée sur le risque n'est pas toujours utilisée. Par exemple, une des trois régions visitées n'utilise pas cette approche, n'ayant pas évalué le risque associé à chaque entreprise.

88 Quant aux travaux sylvicoles non commerciaux, les plans de contrôle ont été suivis dans les trois régions visitées. Rexforêt effectue un suivi annuel auprès de chaque entreprise sylvicole. Le MFFP n'effectue cependant pas de contrôle qualité du suivi effectué par Rexforêt, considérant qu'il lui a délégué la responsabilité.

Recommandations

89 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

6 **Justifier le volume de contrats attribués de gré à gré pour les travaux sylvicoles non commerciaux.**

7 **S'assurer que le volume de contrats accordés sur appel d'offres public favorise une saine concurrence et permet d'ajuster la grille tarifaire des travaux sylvicoles au prix du marché.**

8 **S'assurer que l'information disponible relativement aux contrats attribués pour les travaux sylvicoles non commerciaux est la même que celle publiée dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec.**

2.3 Évaluation de l'atteinte des objectifs et reddition de comptes

Suivis d'efficacité

90 Le suivi d'efficacité est un des aspects clés de l'aménagement forestier. Il permet de :

- déterminer les mesures correctives afin d'assurer les interventions appropriées pour atteindre les objectifs visés ;
- favoriser l'amélioration des pratiques ;
- s'assurer que le **rendement** escompté demeure réaliste ;
- rendre compte de l'efficacité des investissements faits dans les travaux sylvicoles.

Le rendement est la croissance ou l'accroissement des arbres à un âge donné exprimé en volume de matière ligneuse.

91 Le MFFP ne sait pas si les investissements sylvicoles des dernières décennies ont donné les résultats escomptés. De plus, le peu de suivis d'efficacité réalisés ne lui permet pas de déterminer les interventions à mettre en œuvre pour que le rendement escompté demeure réaliste.

92 De 1970 à 2013, les superficies reboisées représentaient un investissement de plus d'un milliard de dollars en préparation de terrain et en mise en terre. Durant cette période, c'était l'industrie forestière qui était responsable d'effectuer les suivis d'efficacité et de transmettre les données au ministère. Celui-ci ne s'est cependant pas assuré de la qualité de l'ensemble des données reçues, ce qui limite l'utilisation qu'il peut en faire : les données sont partielles, non uniformisées et n'ont pas été centralisées. En outre, dans les dernières années de l'ancien régime, les suivis d'efficacité, bien qu'exigés, n'ont pas tous été réalisés.

93 Une étape de rattrapage, permettant de pallier le peu de suivis des travaux réalisés lors du régime forestier précédent, a été prévue par le ministère. Selon un sondage qu'il a réalisé, seulement le quart des régions disent avoir complété cette étape.

94 Depuis 2013, c'est le MFFP qui est responsable des suivis d'efficacité. Or, il ne s'assure pas que les suivis qui devraient être effectués en région le sont. Le ministère a pourtant produit un guide d'inventaire et d'échantillonnage qui traite des suivis et qui précise que différents traitements sylvicoles, dont les plantations, doivent faire l'objet de deux suivis. Des délais sont même prescrits pour les réaliser.

95 Ainsi, le ministère n'a pas le portrait de l'efficacité des travaux réalisés. Il a effectué un sondage en 2016 auprès des régions sur les suivis d'efficacité : moins de 40 % de celles-ci connaissent le taux d'efficacité des traitements pour leur territoire.

96 Dans les trois régions visitées, les suivis sont partiellement réalisés. De plus, ces régions n'ont pas l'information sur l'ensemble des traitements sylvicoles, dont les plantations, qui ont été réalisés et qui mériteraient un suivi.

97 Conscient des lacunes concernant les suivis d'efficacité et de l'impact qui peut en découler, le forestier en chef a rédigé un avis sur le succès des plantations. Cet avis est de portée provinciale et couvre la période de 1994 à 2013. Le forestier en chef y indique que le succès des plantations est mitigé et que l'entretien des plantations est essentiel afin d'assurer la rentabilité des investissements gouvernementaux. Quelques constats :

- seulement 33 % des plantations ont fait l'objet d'un suivi de 2008 à 2012 ;
- selon les régions, de 26 à 56 % des plantations suivies présentent un envahissement par des essences autres que celle mise en terre.

98 Par ailleurs, le fait de ne pas respecter les critères de succès des plantations (ex. : nombre de jeunes arbres et composition en essences désirées) vient affecter le calcul des possibilités forestières. En effet, ce calcul demeure réaliste dans la mesure où les travaux d'entretien des plantations prévus sont réalisés.

Reddition de comptes

99 Dans le contexte où des investissements importants en fonds publics sont consacrés aux travaux sylvicoles, le MFFP a la responsabilité de rendre compte de la manière dont l'argent est investi et des résultats obtenus.

100 La reddition de comptes du MFFP sur les travaux sylvicoles n'indique pas de quelle façon le budget annuel est dépensé et ne permet pas d'évaluer l'efficacité de ces travaux.

101 Annuellement, le MFFP diffuse de l'information sur les travaux sylvicoles dans son rapport annuel de gestion. En 2015-2016, on y trouvait notamment les renseignements suivants :

- le nombre de contrats attribués à des entreprises autochtones ;
- le budget investi pour la réalisation des travaux sylvicoles non commerciaux ;
- le taux de conformité des travaux sylvicoles pour les échantillons vérifiés.

102 De son côté, Rexforêt publie les dépenses, globalement et par région, pour les différents types de travaux sylvicoles ainsi que le nombre de plants mis en terre et le nombre d'hectares traités.

103 La reddition de comptes annuelle ne permet pas aux citoyens d'évaluer l'efficacité des travaux réalisés puisque l'information publiée n'est pas comparée à un objectif ni à une cible. Aucune reddition de comptes ne vient détailler l'utilisation faite des budgets annuels annoncés (225 millions de dollars en 2015-2016) pour la réalisation des travaux sylvicoles.

104 Outre la reddition de comptes annuelle, le MFFP a l'obligation légale de produire un bilan quinquennal de l'aménagement durable des forêts. Sous l'ancien régime, c'était le **forestier en chef** qui avait la responsabilité d'établir les derniers bilans de l'état des forêts et des résultats obtenus en matière d'aménagement durable de la forêt. Depuis l'adoption de la nouvelle loi, la reddition de comptes n'est plus soumise au même niveau d'indépendance ; c'est le ministère qui doit produire ce bilan contenant notamment les résultats obtenus en matière d'aménagement durable des forêts et une analyse des résultats préparée par le forestier en chef. Les résultats pour la période 2013-2018 devraient être produits en 2019 et devront également rendre compte de la mise en œuvre de la *Stratégie d'aménagement durable des forêts*. Cependant, puisqu'elle inclut peu de cibles relativement aux indicateurs retenus, il sera difficile de juger de l'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie et de l'atteinte de ses objectifs.

Le poste de forestier en chef a été créé en 2005 par le gouvernement pour donner suite à l'une des recommandations de la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise (commission Coulombe). L'objectif était d'établir un cadre institutionnel traduisant des caractéristiques d'autonomie, de neutralité et d'intégrité scientifique.

Recommandations

105 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

9 **Faire les suivis nécessaires afin d'évaluer si les travaux sylvicoles réalisés donnent les résultats escomptés, de déterminer les mesures correctives et de favoriser l'amélioration continue des pratiques.**

10 **Rendre compte aux citoyens de l'utilisation des sommes investies dans les travaux sylvicoles et de l'efficacité des travaux réalisés.**

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs

« Le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs adhère aux constats et aux recommandations émis par le Vérificateur général du Québec dans son audit de performance portant sur les travaux sylvicoles. Il s'engage d'ailleurs à préparer un plan d'action pour chacune des recommandations formulées.

« À la suite de plusieurs examens et débats publics, le ministère a mis en œuvre, à compter du 1er avril 2013, un nouveau régime forestier qui s'est concrétisé par l'adoption de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*. Cette loi, basée entre autres sur l'aménagement écosystémique et sur une gestion intégrée et régionalisée des ressources et du territoire, confirme les engagements du gouvernement en matière d'aménagement durable des forêts. Dans un contexte d'importants changements, le ministère a ainsi repris la responsabilité de certaines activités, dont notamment la réalisation de la planification forestière et des travaux sylvicoles, et ses efforts ont été prioritairement investis dans la poursuite des activités socioéconomiques. En effet, le budget alloué annuellement aux travaux sylvicoles contribue non seulement à préserver le patrimoine forestier du Québec pour les générations à venir, mais également à stimuler l'activité économique des régions ressources et à améliorer la qualité de vie des travailleurs.

« Ainsi, un système mixte d'octroi de contrats, convenu avec les représentants des entreprises d'aménagement forestier et portant sur les travaux sylvicoles non commerciaux a été mis en place. Il voulait répondre au besoin de se doter d'un processus d'attribution efficace, transparent, équitable et intègre, répondant à des objectifs de stabilité des entreprises et, surtout, favorisant la valorisation, l'attraction et la rétention de la main-d'œuvre en aménagement forestier. Il repose sur une répartition entre des ententes à long terme de réalisation des travaux sylvicoles et des appels d'offres publics.

« Les contrats issus des ententes reposent actuellement sur une grille de taux élaborée au début des années 90, puis indexée et ajustée annuellement sur la base d'études de productivité et d'enquêtes de coûts. La dernière enquête, qui portait sur les coûts observés en 2014-2015, a permis d'ajuster la grille pour l'année 2017-2018.

« Afin d'exercer une gestion rigoureuse des budgets alloués, Rexforêt, une filiale d'Investissement Québec, s'est vu confier la réalisation des travaux inscrits à la programmation du ministère. Pour ce faire, il s'est doté d'une politique de contrats qui vise à assurer la transparence, le traitement des concurrents avec équité et intégrité et à permettre à toutes les entreprises qualifiées de participer au processus d'appel d'offres public. Le ministère assure un suivi régulier du respect des obligations et des responsabilités de Rexforêt.

« Il importe de préciser, par ailleurs, que les derniers résultats du calcul des possibilités forestières des 60 unités d'aménagement situées dans les forêts du domaine de l'État, déposés en novembre 2016 par le forestier en chef du Québec, ont confirmé le bien-fondé de la réalisation de plusieurs travaux sylvicoles. En effet, le forestier en chef mentionne qu'à compter du 1er avril 2018, les possibilités forestières augmenteront par rapport à la période quinquennale précédente, passant ainsi de 32,6 à 34,3 millions de mètres cubes de bois, toutes essences confondues. Il précise que des récoltes moins abondantes que prévu et de meilleurs rendements forestiers ont fait augmenter les possibilités forestières. Une des causes des meilleurs rendements de nos forêts, comme mentionné par le forestier en chef, est l'effet positif des travaux sylvicoles réalisés en forêt publique au cours des 25 dernières années.

« Finalement, des améliorations aux façons de faire, aux processus de suivi et à la reddition de comptes, en lien avec la *Stratégie d'aménagement durable des forêts*, ont été amorcées et se poursuivront au cours des prochaines années. C'est dans ce contexte que s'inscrivent déjà plusieurs chantiers en cours qui permettront de répondre aux constats et aux recommandations du Vérificateur général. Le ministère les précisera lors de la rédaction d'un plan d'action spécialement destiné à cet effet. »

Annexes et sigle

Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

Annexe 2 Exemple de séquence de traitements constituant un scénario sylvicole

Annexe 3 Rôles et responsabilités du ministère

Annexe 4 Budget affecté aux travaux sylvicoles et dépenses réelles en 2015-2016

Annexe 5 Répartition régionale du budget affecté aux travaux sylvicoles

Sigle

MFFP Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs

Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres au présent audit de performance. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des lois, des règlements et des directives qui encadrent les activités du ministère à l'égard de la gestion des travaux sylvicoles ainsi que des saines pratiques de gestion reconnues. Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
Évaluer si le MFFP gère de manière adéquate des travaux sylvicoles afin d'assurer un aménagement durable des forêts.	▪ Les besoins en travaux sylvicoles sont déterminés pour chaque unité d'aménagement selon les objectifs fixés dans la stratégie d'aménagement définie pour l'unité d'aménagement. ▪ Les travaux sylvicoles sont définis dans les plans d'aménagement forestier et sont en lien, entre autres, avec les orientations énoncées dans la *Stratégie d'aménagement durable des forêts*. ▪ La planification des travaux sylvicoles prend notamment en compte la conservation de la biodiversité, l'impact des changements climatiques, l'évolution des marchés ainsi que les intérêts des parties prenantes.
Déterminer si le MFFP prend des mesures pour s'assurer que les travaux sylvicoles planifiés sont réalisés à un coût qui est justifié, sont de qualité et respectent les normes et la réglementation.	▪ Des normes, des directives et des bonnes pratiques sont adoptées, mises à jour et diffusées aux intervenants concernés. ▪ Le coût pour la réalisation des différents travaux sylvicoles est justifié. ▪ Les contrats attribués aux entreprises respectent les normes en vigueur. ▪ Des activités de vérification sont effectuées à l'égard de la quantité et de la qualité des travaux sylvicoles annuels réalisés.
S'assurer que le MFFP vérifie si les travaux sylvicoles réalisés donnent les effets escomptés, ajuste rapidement sa planification et ses interventions en fonction de l'analyse de l'évolution de la situation et effectue une reddition de comptes adéquate.	▪ Des indicateurs et des cibles sont établis afin d'évaluer l'efficacité des travaux sylvicoles réalisés. ▪ Un suivi est effectué à l'égard des travaux sylvicoles antérieurs afin de déterminer les effets de ceux-ci et de voir si des travaux correctifs s'imposent. ▪ La reddition de comptes aux parties prenantes et aux citoyens relativement aux travaux sylvicoles réalisés et à leur efficacité est adéquate.

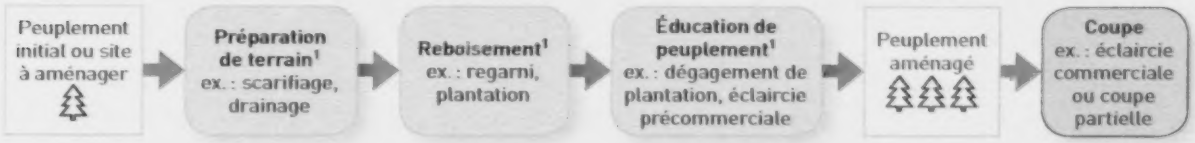
Portée des travaux

Cet audit a porté sur les travaux sylvicoles sous la responsabilité du MFFP. L'examen détaillé que nous avons effectué a permis d'obtenir l'information probante nécessaire pour évaluer le respect des critères d'évaluation et pour conclure par rapport aux objectifs de l'audit.

Pour ce faire, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels de l'entité et de Rexforêt. Nous avons visité des directions régionales et des unités de gestion du MFFP ainsi que des bureaux régionaux de Rexforêt en Outaouais, en Mauricie–Centre-du-Québec et au Saguenay–Lac-Saint-Jean. Nous avons aussi analysé les documents pertinents obtenus.

Les travaux d'audit, qui ont été effectués de juin 2016 à janvier 2017, portent principalement sur les activités réalisées en 2013-2014, en 2014-2015 et en 2015-2016. Certains commentaires peuvent cependant concerner des situations antérieures ou postérieures à ces exercices.

Annexe 2 Exemple de séquence de traitements constituant un scénario sylvicole



1. Dans ce scénario, les travaux sylvicoles non commerciaux comprennent trois familles de traitements : la préparation de terrain, le reboisement et l'éducation de peuplement.

Lexique	
Coupe partielle	Intervention qui enlève une partie des arbres d'un peuplement.
Dégagement de plantation	Coupe de la végétation concurrente pour libérer la régénération en essences désirées.
Drainage	Processus de réduction de l'humidité d'un sol par écoulement de l'eau.
Éclaircie commerciale	Récolte d'une partie des arbres de dimensions marchandes dans un peuplement de structure régulière à l'âge de prématurité, pour favoriser le développement des arbres d'avenir.
Éclaircie précommerciale	Coupe d'arbres de dimensions non marchandes pour diminuer l'intensité de la concurrence exercée sur des arbres d'avenir et améliorer leur croissance.
Éducation de peuplement	Intervention qui a pour but d'influencer l'accroissement et le développement des arbres individuels désirés dans les peuplements.
Peuplement	Ensemble d'arbres constituant un tout jugé assez homogène, notamment quant à sa composition floristique, sa structure, son âge et sa répartition dans l'espace, pour se distinguer des peuplements voisins.
Plantation	Traitement de régénération artificielle qui consiste à placer en terre des semis, des jeunes arbres ou des boutures pour créer un peuplement.
Préparation de terrain	Traitement du site qui consiste à perturber le sol forestier pour rendre l'environnement physique adéquat pour la germination des semences ou la survie et la croissance des semis d'essences désirées.
Prescription sylvicole	Disposition formelle, signée par un ingénieur forestier, qui décrit ce qu'il convient de faire pour traiter un peuplement.
Reboisement	Reconstitution du couvert forestier par des moyens artificiels tels que la plantation et l'ensemencement artificiel.
Regarni	Plantation d'arbres pour combler les vides sur une superficie où la régénération, naturelle ou artificielle, n'a pas permis d'atteindre une densité ou un coefficient de distribution adéquats.
Scarifiage	Ameublissement des couches superficielles d'un sol forestier pour en faciliter la régénération.
Scénario sylvicole	Séquence planifiée de traitements sylvicoles appliquée à un peuplement ou à un ensemble de peuplements au cours d'une période donnée.
Traitement sylvicole	Intervention qui vise à diriger le peuplement, notamment son renouvellement, ou à augmenter son rendement et sa qualité dans le contexte d'un scénario sylvicole déterminé.
Travaux sylvicoles commerciaux	Activités qui impliquent la récolte de bois ayant une valeur commerciale.
Travaux sylvicoles non commerciaux	Activités qui font suite à la coupe et qui ont pour but de remettre en production des territoires forestiers. Sont inclus la préparation de terrain, le reboisement et l'éducation de peuplement.

Annexe 3 Rôles et responsabilités du ministère

Le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, en tant que gestionnaire des forêts publiques, de la faune et de ses habitats ainsi que du patrimoine naturel collectif, a pour mission d'assurer une gestion durable des forêts, de la faune et des parcs, et de favoriser l'apport économique de ces secteurs d'activité au bénéfice des citoyens du Québec et de ses régions.

Dans le contexte des travaux sylvicoles, le MFFP est responsable de la planification forestière, de la réalisation des interventions en forêt, de leur suivi, de leur contrôle et de la reddition de comptes. Ainsi, il est notamment responsable de :

- l'aménagement durable des forêts du domaine de l'État et de leur gestion par la détermination d'orientations, telles que celles énoncées dans la *Stratégie d'aménagement durable des forêts* ;
- la réglementation (dont le *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État*, qui sera remplacé par le règlement sur l'aménagement durable des forêts du domaine de l'État), de l'élaboration de politiques et de l'application de la réglementation et des politiques ;
- la planification forestière, soit l'élaboration des plans d'aménagement forestier intégré tactiques et opérationnels, des prescriptions sylvicoles et des plans d'aménagement spéciaux ;
- la réalisation des activités d'aménagement forestier, notamment des activités liées à l'exécution des traitements sylvicoles, à leur suivi et à leur contrôle ;
- la reddition de comptes à l'Assemblée nationale.

Annexe 4 Budget affecté aux travaux sylvicoles et dépenses réelles en 2015-2016

Activités	Budget		Dépenses réelles	
	M$	%	M$	%
Travaux sylvicoles non commerciaux du programme régulier				
Exécution				
Préparation de terrain	45,2		41,1	
Reboisement	34,6		40,0	
Éducation de peuplement	62,6		65,2	
	142,4	**63,3**	**146,3**	**67,1**
Autres activités				
Planification et suivi	15,9		12,1	
Transport de plants	2,9		3,0	
Entretien de chemins	10,0		14,4	
	28,8	**12,8**	**29,5**	**13,5**
Budget des travaux sylvicoles non commerciaux	**171,2**	**76,1**	**175,8**	**80,6**
Travaux sylvicoles commerciaux				
Aménagement écosystémique	6,1		6,3	
Éclaircies commerciales	8,8		6,0	
Coupes partielles	26,3		20,4	
Plans spéciaux et réserve	12,6		9,7	
Budget des travaux sylvicoles commerciaux	**53,8**	**23,9**	**42,4**	**19,4**
Budget total	**225,0**	**100,0**	**218,2**	**100,0**

Source : MFFP.

Annexe 5 Répartition régionale du budget affecté aux travaux sylvicoles (en millions de dollars)

	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Bas-Saint-Laurent	12,9	16,2	16,7
Saguenay–Lac-Saint-Jean	50,3	55,0	55,0
Capitale-Nationale–Chaudière-Appalaches	6,3	7,6	7,6
Mauricie–Centre-du-Québec	20,7	25,1	26,8
Estrie–Lanaudière–Laurentides	14,6	17,0	16,4
Outaouais	14,1	18,5	18,8
Abitibi-Témiscamingue	17,5	23,2	23,5
Côte-Nord	10,2	14,0	13,0
Nord-du-Québec	15,6	20,5	20,9
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	11,1	17,9	16,3
Réserve pour la récupération de volumes de bois provenant d'éventuelles perturbations naturelles	4,7	10,0	10,0
Total	**178,0**	**225,0**	**225,0**

Source : MFFP.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018

Printemps 2017

CHAPITRE

5

Suivi d'un audit de performance

Non-production de déclarations à Revenu Québec

Impôts, taxes et retenues à la source

Faits saillants

Objectif des travaux

L'objectif de nos travaux était d'apprécier les mesures que Revenu Québec a mises en œuvre afin de corriger les lacunes relevées lors de l'audit de 2013, lequel portait sur le traitement de la non-production de déclarations à Revenu Québec.

De plus, étant donné l'adoption de la *Charte des droits des contribuables et des mandataires* par Revenu Québec en février 2016, nous avons apprécié la manière dont elle avait été considérée dans le cadre des activités liées à la non-production.

Les résultats de l'audit initial ont été publiés dans le chapitre 5 du rapport intitulé *Vérification de l'optimisation des ressources* (printemps 2013).

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats du suivi

Nos travaux ont porté sur les huit recommandations que nous avions formulées en juin 2013 ainsi que sur les six recommandations que la Commission de l'administration publique (CAP) avait adressées à Revenu Québec en décembre 2014.

Conclusion. Revenu Québec a réalisé divers travaux pour corriger les lacunes soulevées lors de l'audit initial, mais il reste encore beaucoup à faire pour que ces lacunes soient entièrement corrigées. En effet, près de quatre ans après le dépôt du rapport initial, seulement deux des huit recommandations que nous avions formulées ont été appliquées (tableau 1). Quant aux six recommandations formulées par la CAP, cinq d'entre elles ont été appliquées (tableau 2).

Revenu Québec a décidé d'améliorer l'efficacité et l'efficience de ses interventions en matière de non-production par la mise en place d'une table d'échanges interdirections, mais ce n'est qu'en janvier 2017 que Revenu Québec a établi un mécanisme permettant l'approbation officielle par la haute direction des recommandations proposées par la table.

Repérage et sélection des dossiers. Revenu Québec ne fait pas d'interventions auprès de certains contribuables et mandataires en situation de non-production, notamment lorsque la rentabilité n'est pas jugée suffisante ou lorsqu'une somme pourrait leur être due. Les principes qui sous-tendent les exclusions ne sont toujours pas documentés. De plus, cette pratique n'a pas été réévaluée pour tenir compte des orientations stratégiques de Revenu Québec qui font référence à la transparence, à l'équité et au service à la clientèle.

Cotisation sur base d'indices. Revenu Québec délivre encore aux sociétés un nombre élevé d'avis de cotisation sur base d'indices d'un minimum de 8000 dollars, et ce, sans justifier ce montant.

Pénalités et amendes. Des balises ont été définies afin d'appliquer la pénalité pour omission de production aux particuliers, aux sociétés et aux mandataires, mais les montants maximaux sont significativement inférieurs à la limite légale de 2500 dollars. L'efficacité de ces balises pour favoriser la production des déclarations et la récupération des sommes dues n'a pas encore été démontrée. Par ailleurs, tout comme en 2013, Revenu Québec n'a pas défini de balises à l'égard des amendes.

Information de gestion et reddition de comptes. Beaucoup d'efforts sont encore nécessaires afin que l'information produite soit utile à la gestion et à la reddition de comptes.

Recommandations de la CAP. Revenu Québec a soumis à la CAP, dans les délais exigés, les rapports qu'elle lui avait demandés quant à l'avancement de son plan d'action.

Tableau 1 **Recommandations du Vérificateur général**

	Page	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Traitement des dossiers de non-production					
Cadre de gestion Définir un cadre de gestion relativement au traitement des dossiers des contribuables et des mandataires en situation de non-production.	11			√	
Repérage et sélection des dossiers Revoir les stratégies et les critères utilisés pour repérer et sélectionner les dossiers de contribuables et de mandataires à traiter, stratégies et critères qui devraient étayer davantage les démarches des directions générales.	15			√	
Suivi des demandes de production Analyser son processus de suivi des demandes de production de façon à assurer une plus grande efficacité et une meilleure cohérence entre les directions générales.	18	√			
Cotisation sur base d'indices Harmoniser le recours aux cotisations sur base d'indices ainsi que la méthode utilisée pour établir leur valeur afin qu'ils mènent à des résultats concluants.	20				√
Pénalités et amendes Définir et établir des balises claires pour administrer les pénalités et les amendes en considérant la rentabilité et leur efficacité à susciter la production des déclarations.	22			√	
Information de gestion et reddition de comptes					
Se doter d'une information de gestion qui permet d'évaluer la pertinence et l'efficience des processus et apporter les ajustements requis, le cas échéant.	27			√	
Étoffer la reddition de comptes contenue dans le rapport annuel de gestion en fournissant de l'information qui permet de mesurer les progrès réalisés au regard des objectifs pour les activités liées à la non-production.	27			√	
Améliorer la reddition de comptes présentée au ministère des Finances et de l'Économie afin que l'information soit complète et représente fidèlement la situation, et ce, tant pour ses activités courantes que pour les projets spécifiques.	31	√			
Total des recommandations		**2**		**5**	**1**
Recommandations pour lesquelles la mise en œuvre du plan d'action est satisfaisante		**25 %**			

Tableau 2 Recommandations de la Commission de l'administration publique

	Page	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Harmonisation des pratiques entre les directions					
Que Revenu Québec harmonise les pratiques des directions générales responsables des dossiers de non-production de déclarations de revenus d'ici le 30 juin 2014.	33			√	
Que Revenu Québec étudie la possibilité d'un regroupement des dossiers de non-production de déclarations de revenus au sein d'une seule direction et qu'il communique les conclusions de cette réflexion à la Commission de l'administration publique.	35	√			
Reddition de comptes dans le rapport annuel de gestion					
Que Revenu Québec s'assure que des données sur les résultats des activités courantes liées à la non-production de déclarations de revenus soient colligées et figurent dans son rapport annuel de gestion. Les données requises sont les suivantes : ▪ Pour chacune des trois directions générales et pour l'ensemble des directions – le nombre d'équivalents à temps complet ; – l'objectif de récupération en millions de dollars ; – les résultats financiers en millions de dollars ; – les résultats par équivalent à temps complet en millions de dollars. ▪ Le taux d'encaissement pour chaque direction générale.	37	√			
Suivi de la mise en œuvre du plan d'action					
Que Revenu Québec revoie son plan d'action de manière à fixer une date d'échéance pour chaque action.	38	√			
Que Revenu Québec présente, d'ici le 31 janvier 2014, un rapport d'étape sur l'avancement de la mise en œuvre de son plan d'action.	38	√			
Que Revenu Québec présente, d'ici le 30 juin 2014, un rapport final sur la mise en œuvre de son plan d'action.	38	√			
Total des recommandations		**5**		**1**	
Recommandations pour lesquelles la mise en œuvre du plan d'action est satisfaisante		**83 %**			

Table des matières

1 **Mise en contexte** 8

2 **Conclusion générale** 10

3 **Recommandations du Vérificateur général** 11

3.1 Traitement des dossiers de non-production 11

Cadre de gestion

Repérage et sélection des dossiers

Suivi des demandes de production

Cotisation sur base d'indices

Pénalités et amendes

3.2 Information de gestion et reddition de comptes 27

4 **Recommandations de la Commission de l'administration publique** 33

4.1 Harmonisation des pratiques entre les directions 33

4.2 Reddition de comptes dans le rapport annuel de gestion 37

4.3 Suivi de la mise en œuvre du plan d'action 38

Commentaires de l'entité auditée 40

Annexe et sigles 43

Équipe

Serge Giguère
Vérificateur général adjoint

Martin St-Louis
Directeur d'audit

Julie Lemieux
Étienne Piedboeuf
Robert Ratté

Les mandataires sont constitués des particuliers et des sociétés qui, dans le cadre de l'application de différentes lois, doivent notamment percevoir, au nom de Revenu Québec, les retenues à la source et les taxes telles que la taxe de vente du Québec (TVQ).

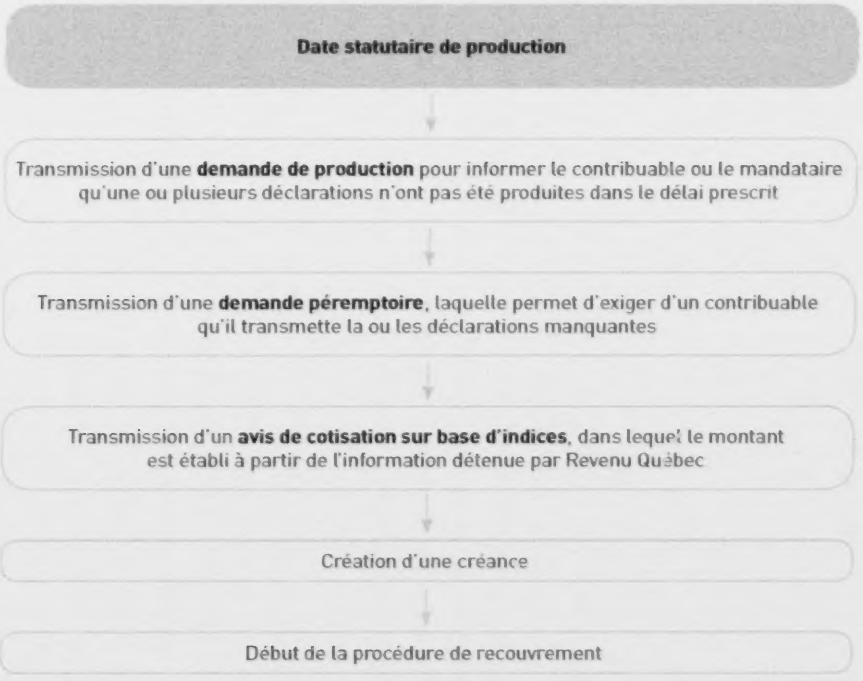
1 Mise en contexte

1 Le régime fiscal québécois repose sur le principe de l'autocotisation, qui veut que les contribuables et les mandataires établissent et transmettent à Revenu Québec leurs déclarations de revenus et de taxes ainsi que les déclarations de retenues et de cotisations de l'employeur, à l'intérieur des délais prescrits. De son côté, Revenu Québec effectue des activités de contrôle fiscal afin que chacun paie l'ensemble des sommes dont il est redevable.

2 Les activités de contrôle fiscal incluent notamment le traitement de la non-production de déclarations, la vérification et les interventions liées aux divulgations volontaires. Parmi l'ensemble des activités de contrôle fiscal effectuées par Revenu Québec, le traitement de la non-production de déclarations est une activité importante qui permet d'assurer l'observance fiscale dans un souci d'équité et de respect des valeurs de Revenu Québec.

3 Le traitement de la non-production consiste, plus précisément, à amener les contribuables et les mandataires n'ayant pas produit de déclaration à rétablir leur situation. Pour ce faire, Revenu Québec entreprend différentes étapes afin de les inciter à se conformer à leurs obligations (figure 1).

Figure 1 Principales étapes en matière de non-production de déclarations



4 Le traitement des dossiers de non-production est principalement fait par trois directions générales de Revenu Québec. Voici leurs responsabilités en la matière.

Direction	Responsabilités
Direction générale des entreprises (DGE)	▪ Non-production relative à l'impôt des sociétés
Direction générale des particuliers (DGP)	▪ Non-production relative à l'impôt des particuliers
Direction générale du recouvrement (DGR)	▪ Non-production par des mandataires (taxes et retenues à la source) ▪ Perception des créances pour l'ensemble des contribuables et des mandataires

Historique de certains événements

5 En juin 2013, le Vérificateur général a déposé à l'Assemblée nationale un rapport d'audit portant sur la non-production de déclarations à Revenu Québec. En septembre 2013, le président-directeur général de Revenu Québec a été rencontré lors d'une audition de la Commission de l'administration publique (CAP). Par la suite, en juin 2014, Revenu Québec a déposé à la CAP un rapport final sur la mise en œuvre de son plan d'action en matière de non-production de déclarations.

6 Depuis la publication de notre rapport de 2013, les événements suivants sont survenus, lesquels ont eu une influence sur les activités de contrôle fiscal, dont la non-production de déclarations :

- En 2015-2016, Revenu Québec a abandonné ses cibles de récupération fiscale, dont celles relatives à la non-production de déclarations.
- En février 2016, Revenu Québec a adopté la *Charte des droits des contribuables et des mandataires*, laquelle est notamment basée sur des valeurs d'intégrité et d'équité. L'objectif de cette charte est de renforcer la coopération et la confiance entre Revenu Québec, les contribuables et les mandataires, de manière à assurer davantage de transparence en ce qui concerne les droits de chacun et à favoriser une approche axée sur les services. La charte a été rendue publique en octobre 2016.

7 L'objectif de l'audit, les critères d'évaluation guidant l'appréciation des recommandations ainsi que la portée des travaux sont présentés en annexe.

2 Conclusion générale

8 Lors de notre audit de 2013, nous avions observé que les démarches effectuées par Revenu Québec afin d'amener les contribuables et les mandataires en situation de non-production à régulariser leur situation variaient, selon qu'il était question de particuliers, de sociétés ou de mandataires.

9 Revenu Québec ne disposait pas d'un cadre de gestion permettant de structurer l'administration des activités liées à la non-production. Nous avions relevé plusieurs lacunes à l'égard de la gestion de ces activités ainsi que de l'information utilisée pour en assurer la performance et en rendre compte.

10 Afin de favoriser la cohérence des décisions, Revenu Québec a décidé de mettre en place une table d'échanges qui regroupe des représentants de chacune des directions générales participant au traitement de la non-production. Cette table devait également permettre de répondre aux recommandations du Vérificateur général. Elle représente un forum de collégialité et de concertation pour les directions générales concernées par l'activité de non-production.

11 Le moyen utilisé par Revenu Québec pour répondre à nos recommandations, soit la table d'échanges interdirections, a donné des résultats limités. Des délais importants ont été nécessaires avant que Revenu Québec en arrive à implanter un nombre limité de changements.

12 Par conséquent, seulement deux des huit recommandations que nous avions formulées en juin 2013 ont été appliquées. En ce qui concerne les recommandations de la CAP, cinq des six recommandations ayant été adressées à Revenu Québec en décembre 2013 ont été appliquées.

13 Par ailleurs, en raison de l'abandon des cibles de récupération fiscale ainsi que de l'adoption des orientations stratégiques de Revenu Québec et de la *Charte des droits des contribuables et des mandataires* en février 2016, une remise en question de certaines pratiques en matière de non-production de déclarations est nécessaire. Par exemple, il importe de s'interroger sur la pertinence pour Revenu Québec de mesurer la performance de cette activité uniquement en termes de résultats financiers sans considérer suffisamment les principes d'intégrité et d'équité.

14 Le peu de progrès observé depuis notre audit de 2013 est aussi tributaire d'une difficulté à faire approuver certaines recommandations de la table d'échanges interdirections par les hautes instances de Revenu Québec. En effet, ce n'est qu'en janvier 2017, soit près de quatre ans après la publication de notre rapport d'audit, que Revenu Québec a mis en place un mécanisme permettant l'approbation officielle par la haute direction des recommandations proposées par la table.

3 Recommandations du Vérificateur général

15 Les pages qui suivent présentent les résultats de nos travaux de suivi à l'égard des huit recommandations que nous avions formulées en juin 2013. Ces dernières sont regroupées selon le sujet traité et ne sont pas nécessairement présentées dans le même ordre qu'à l'époque. Cependant, les numéros des recommandations sont les mêmes que dans le rapport initial afin de faciliter leur repérage.

3.1 Traitement des dossiers de non-production

Cadre de gestion

Recommandation du Vérificateur général (n° 6)			
Définir un cadre de gestion relativement au traitement des dossiers des contribuables et des mandataires en situation de non-production.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
		√	

16 Lors de l'audit de 2013, Revenu Québec n'avait pas de cadre de gestion relatif au traitement des dossiers de non-production. L'absence d'un tel cadre de gestion faisait notamment en sorte qu'il n'y avait pas d'harmonisation des interventions entre les directions générales ni d'intégration des processus.

17 Parfois, les pratiques d'une direction avaient des effets indésirables sur d'autres secteurs d'activité. Par exemple, des avis de cotisation sur base d'indices d'un minimum de 8 000 dollars étaient délivrés aux sociétés qui n'avaient pas produit de déclaration sans qu'il y ait de réelles possibilités de récupération. Cette pratique avait pour effet de surcharger indûment les équipes effectuant le recouvrement des créances fiscales.

18 De même, aucun mécanisme de coordination permanent n'était en place et aucun coordonnateur n'était désigné pour gérer les activités liées à la non-production de déclarations et rendre compte des résultats. Nous avions souligné que, à l'Agence du revenu du Canada, la gestion de ces activités pour tous les contribuables et les mandataires et de celles associées au recouvrement était sous la responsabilité d'une même direction générale. À cet égard, la CAP avait recommandé à Revenu Québec d'étudier la possibilité d'un regroupement des dossiers de non-production des déclarations au sein d'une seule direction (voir la section Recommandations de la Commission de l'administration publique).

19 Plutôt que de choisir cette voie, Revenu Québec a décidé de mettre en place une table d'échanges regroupant des représentants de chacune des directions générales participant au traitement de la non-production. En raison de l'adoption de ce mode de fonctionnement, l'élaboration d'un cadre de gestion favorisant la cohérence des interventions prenait toute son importance.

20 En juin 2014, Revenu Québec a adopté, en guise de cadre de gestion, une directive pour la gestion des dossiers de non-production de déclarations, laquelle définit notamment les activités ciblées ainsi que les rôles et les responsabilités des intervenants. Dans ses grandes lignes, la directive prévoit que les directions générales concernées coordonnent et organisent les activités liées à la non-production de leur secteur respectif et que la table d'échanges assure le partage de l'information relative à la planification des activités, aux processus, aux bonnes pratiques et aux données statistiques.

21 La directive prévoit également l'adoption de stratégies de repérage et de sélection des dossiers de non-production, la réalisation d'un bilan annuel des activités pour chacune des directions et la définition de certaines balises, notamment quant au recours à la cotisation sur base d'indices ou aux pénalités et aux amendes.

22 La directive que Revenu Québec a adoptée en guise de cadre de gestion n'est que partiellement appliquée. Plusieurs éléments importants prévus dans celle-ci ne sont pas encore mis en place. Dans les faits, des changements dans les façons de faire sont toujours nécessaires.

23 Voici des exemples d'éléments importants qui sont prévus dans la directive et qui n'avaient pas été mis en place lorsque nous avons mis fin à notre audit.

Éléments prévus dans la directive de 2014	Importance	Situation observée en 2017
Une stratégie de repérage et de sélection des dossiers de non-production doit être élaborée par chacune des directions générales et présentée à la haute direction.	Les stratégies sont nécessaires pour s'assurer que les dossiers faisant l'objet de peu de démarches ou pour lesquels aucun suivi n'a été effectué présentent des risques acceptables pour l'organisation et que le tout est dûment approuvé.	Revenu Québec n'a pas de stratégies de repérage et de sélection des dossiers dûment documentées et approuvées (voir la sous-section Repérage et sélection des dossiers).
Un bilan annuel des activités de chacune des directions générales doit être produit afin d'analyser les résultats et de proposer des améliorations, le cas échéant.	Le bilan annuel des activités sert à évaluer la performance de chacune des directions traitant des dossiers de non-production et à en améliorer la gestion.	Un bilan annuel des activités a été produit pour l'exercice se terminant le 31 mars 2016. Le bilan n'a pas encore été présenté au comité de direction et l'information qui y est incluse est succincte. Par exemple, cette information ne précise pas les améliorations nécessaires lorsque la performance n'est pas au rendez-vous.
Des balises quant au recours à l'avis de cotisation sur base d'indices doivent être définies par chacune des directions générales.	Cela permet de s'assurer que des balises en lien avec les orientations de l'organisation sont mises en place et que leur utilisation est justifiée en fonction de leur efficacité à favoriser la production des déclarations et la récupération des sommes dues.	Revenu Québec n'a pas modifié la méthode utilisée pour établir la valeur des avis de cotisation sur base d'indices des sociétés. Il continue à leur transmettre un nombre élevé d'avis de cotisation sur base d'indices d'un minimum de 8000 dollars sans justification (voir la sous-section Cotisation sur base d'indices).
Des balises quant aux pénalités et aux amendes doivent être définies par chacune des directions générales.	Les balises permettent de s'assurer que les pénalités et les amendes sont utilisées de manière équitable et que le recours à ces sanctions est justifié en fonction de leur efficacité à favoriser la production des déclarations et la récupération des sommes dues.	Revenu Québec n'a toujours pas défini de balises à l'égard des amendes. Des balises ont été définies à l'égard de la pénalité pour omission de production. Cependant, l'équité et l'efficacité de ces balises, lesquelles visent à favoriser la production des déclarations et la récupération des sommes dues, restent à démontrer (voir la sous-section Pénalités et amendes).
La table doit permettre de discuter des préoccupations opérationnelles et stratégiques jugées importantes et ayant des effets sur la gestion de la non-production. Elle informe le comité de direction de toute situation jugée importante.	Cet exercice permet de s'assurer que les activités liées à la non-production sont adaptées en fonction des préoccupations opérationnelles et stratégiques.	L'impact de la *Charte des droits des contribuables et des mandataires* sur les activités liées à la non-production n'a pas suffisamment été considéré.

24 Étant donné que la table d'échanges n'a pas de pouvoir décisionnel, mais qu'elle est plutôt un forum de collégialité et de concertation, il s'avère parfois difficile d'implanter des changements. En effet, les membres de la table n'ont pas le pouvoir de les mettre en œuvre.

25 Ainsi, lorsqu'une approche cohérente entre les directions est envisagée, les membres de la table doivent faire valider la solution retenue auprès des instances de leur direction générale respective en vue d'obtenir les approbations nécessaires à sa mise en application. Étant donné que les enjeux et les priorités de chacune des directions générales peuvent être différents, il en résulte des délais d'implantation importants. Par exemple, les nouvelles balises relatives à la pénalité pour omission de production ont été définies en mai 2014, mais ce n'est qu'en 2017 que la DGE et la DGR les ont mises en place (voir la sous-section Pénalités et amendes).

Repérage et sélection des dossiers

Recommandation du Vérificateur général (n° 1)			
Revoir les stratégies et les critères utilisés pour repérer et sélectionner les dossiers de contribuables et de mandataires à traiter, stratégies et critères qui devraient étayer davantage les démarches des directions générales.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
		√	

26 Lorsque la déclaration n'est pas produite dans le délai prescrit, Revenu Québec repère les délinquants et sélectionne les dossiers qui feront l'objet d'un suivi.

27 Lors de la mission initiale, nous avions observé que les stratégies de repérage et de sélection des dossiers pour lesquels Revenu Québec entreprenait des démarches n'étaient pas suffisamment documentées. Ainsi, plusieurs dossiers étaient exclus du processus de repérage et de sélection sans qu'il y ait suffisamment d'analyses. Les cas d'exclusion n'étaient pas appuyés, entre autres sur le plan juridique et en matière de gestion des risques. De plus, nous n'avions rien trouvé à l'égard de l'approbation, par la haute direction, des principes sur lesquels était basé le choix d'exclure certains dossiers.

28 Voici des exemples de la situation observée en 2013 dans chacune des directions générales.

- La DGE excluait notamment les sociétés dont l'adresse postale était celle d'une firme de professionnels des services financiers ou les sociétés dont une communication écrite de Revenu Québec était revenue par retour de courrier. Pour ces sociétés, seul un avis les informant qu'elles étaient en situation de non-production leur était transmis sans que d'autres démarches soient réalisées.
- La DGP n'appliquait pas de contrôles pour s'assurer que l'ensemble des critères de repérage et de sélection des dossiers permettait de détecter toutes les situations de non-production devant faire l'objet d'un suivi.
- La DGR excluait des dossiers de mandataires pour lesquels, sur la base des déclarations précédentes, Revenu Québec estimait qu'il n'y avait pas de sommes dues.

29 Depuis notre audit de 2013, la DGP a mis en place une solution informatique qui lui a permis d'améliorer le repérage et la sélection des dossiers par un meilleur calcul de leur rentabilité potentielle. Cette solution a également permis de mécaniser la délivrance des avis de cotisation sur base d'indices.

30 Quant à la DGR, elle a ajouté divers critères de sélection, dont celui portant sur le secteur d'activité économique, afin d'effectuer un meilleur repérage des situations de non-production.

31 Rappelons que la directive concernant le traitement des dossiers de non-production adoptée en 2014 par Revenu Québec prévoit qu'une stratégie de repérage et de sélection des dossiers de non-production doit être élaborée par chacune des directions générales et présentée à la haute direction de Revenu Québec. Une telle stratégie s'avère nécessaire pour arrimer les interventions en fonction des risques et pour favoriser le traitement équitable de l'ensemble des contribuables et mandataires.

32 Contrairement à ce qui est prévu dans sa directive, Revenu Québec n'a pas élaboré de stratégies qui précisent les principes qui sous-tendent le choix d'exclure certains contribuables et mandataires ayant été repérés.

33 Tout comme en 2013, l'application des critères d'exclusion par les directions générales de Revenu Québec est principalement motivée par la rentabilité potentielle. Les stratégies de repérage et de sélection des dossiers devraient considérer plusieurs autres éléments, tels que les suivants :

- l'objectif principal du traitement de la non-production, qui consiste à amener les contribuables et les mandataires à se conformer à leurs obligations afin de maintenir la crédibilité du régime fiscal québécois qui est basé sur l'autocotisation ;
- la conformité aux orientations du plan stratégique de Revenu Québec, notamment à celle visant à assurer la qualité de l'information donnée aux citoyens et aux entreprises ;
- les risques auxquels s'expose Revenu Québec lorsque peu de démarches sont effectuées auprès de certains contribuables ou mandataires.

34 Dans ce contexte, voici des préoccupations que peut soulever le fait pour Revenu Québec d'exclure certains dossiers de son processus de traitement de la non-production.

Direction	Exclusion de dossiers	Préoccupations
DGE	Au 31 mars 2016, pour 74 000 dossiers de non-production datant de plus de 24 mois, Revenu Québec a expédié une demande de production sans que d'autres démarches soient effectuées. Il s'agit notamment des catégories suivantes : ▪ sociétés n'étant pas inscrites dans les fichiers des taxes de vente et des retenues à la source et dont l'adresse est celle d'une firme de services professionnels ; ▪ sociétés dont la demande de production est revenue par retour de courrier ; ▪ sociétés ayant été radiées après l'exercice financier visé par la non-production ; ▪ organismes à but non lucratif.	▪ Risque de perte de renseignements qui pourraient être utilisés aux fins de contrôle fiscal ▪ Risque d'iniquité à l'égard des sociétés qui produisent l'information requise ▪ Risque qu'un impôt soit dû, notamment pour la période visée par la non-production ▪ Risque d'irrégularité par rapport à la loi étant donné l'obligation pour toutes les sociétés de produire une déclaration
DGP	Pour l'année d'imposition 2015, environ 238 000 particuliers en situation de non-production qui ont été repérés ne feront pas l'objet d'un suivi, car les dossiers ont été jugés non rentables. Les particuliers exclus ne recevront donc pas de demande de production. Aucune autre démarche n'est réalisée. Il s'agit des particuliers pour lesquels Revenu Québec estime : ▪ que les sommes à payer sont peu significatives ; ▪ qu'ils pourraient avoir droit à un remboursement d'impôt.	▪ Perte d'une somme à recevoir pour le particulier qui n'a pas produit de déclaration ▪ Iniquité à l'égard des particuliers qui ont produit leur déclaration et qui ont versé une somme similaire en impôt ▪ Incohérence potentielle avec les orientations stratégiques de Revenu Québec, qui sont notamment de miser sur une relation respectueuse avec la clientèle et d'aider les citoyens et les entreprises à remplir leurs obligations et à se prévaloir de leurs droits
DGR	▪ Les mandataires sont priorisés, principalement en fonction de l'estimation des sommes dues. Aucune demande de production n'est transmise à certains mandataires à qui, sur la base des déclarations précédentes, Revenu Québec estime devoir rembourser des sommes. ▪ Au 31 mars 2016, Revenu Québec a recensé plus de 3 000 dossiers de non-production datant de plus de 12 mois pour lesquels les sommes dues aux mandataires ont été estimées à 39 millions de dollars, sur la base des déclarations précédentes.	▪ Perte d'une somme à recevoir pour le mandataire qui n'a pas produit de déclaration ▪ Incohérence potentielle avec les orientations stratégiques de Revenu Québec, qui sont notamment de miser sur une relation respectueuse avec la clientèle et d'aider les citoyens et les entreprises à remplir leurs obligations et à se prévaloir de leurs droits

Suivi des demandes de production

Recommandation du Vérificateur général (n° 2)

Analyser son processus de suivi des demandes de production de façon à assurer une plus grande efficacité et une meilleure cohérence entre les directions générales.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

35 Le suivi des dossiers pour lesquels il n'y a pas eu de production de la déclaration se fait par différentes communications avec les contribuables et les mandataires, notamment par une demande de production de déclaration ou une **demande péremptoire.**

La demande péremptoire exige, dans un délai raisonnable, la production de renseignements, de documents, de déclarations ou de rapports. En cas d'absence de production des documents, des recours légaux peuvent être entrepris.

36 En 2013, nous avions observé que les démarches effectuées pour le suivi des demandes de production variaient fortement d'une direction générale à l'autre, et ce, sans que ce soit justifié et que la performance soit prise en compte. Par exemple, une seule communication était établie par la DGE auprès des sociétés avant la délivrance de l'avis de cotisation sur base d'indices, tandis que la DGP faisait deux interventions avant cette étape et que la DGR en faisait six au maximum.

37 De plus, Revenu Québec n'avait pas analysé les avantages et les inconvénients des différentes étapes à franchir pour le traitement des dossiers de non-production, ce qui lui aurait permis d'optimiser ses façons de faire.

38 Depuis notre audit initial, les membres de la table d'échanges interdirections ont discuté fréquemment de l'harmonisation des différentes pratiques. Certains ajustements ont été apportés aux façons de faire, lesquels favorisent une plus grande cohérence des interventions de Revenu Québec.

39 Par exemple, à l'hiver 2017, la DGE a introduit le recours à la demande péremptoire et à la pénalité pour omission de production, ce qui est un changement cohérent puisque les deux autres directions utilisaient déjà la pénalité. De son côté, la DGR n'a plus recours à certaines étapes qu'elle jugeait moins utiles, ce qui la rapproche des autres directions en ce qui a trait au nombre d'interventions effectuées avant de délivrer un avis de cotisation sur base d'indices.

40 Deux autres éléments mériteraient d'être analysés par Revenu Québec. Nous les présentons ci-dessous.

Éléments	Explications
Renseignements communiqués	▪ La *Charte des droits des contribuables et des mandataires* adoptée en février 2016 mentionne le droit des contribuables et des mandataires de connaître l'application que Revenu Québec fait des lois et des règlements. ▪ Malgré cet engagement, aucun ajustement n'a été apporté aux renseignements communiqués. Présentement, voici ce qui est effectué par les trois directions concernées : – La demande de production transmise par la DGE fait référence à l'imposition d'une amende pénale, alors que cette direction ne l'impose pas. – Cette même demande mentionne qu'une cotisation pourrait être établie à partir des renseignements dont dispose Revenu Québec si la société ne produit pas de déclaration. Toutefois, la demande ne précise pas que le montant minimal de la cotisation est de 8 000 dollars. – Les trois directions avisent le contribuable ou le mandataire qu'il est passible d'une pénalité pour omission de production pouvant aller jusqu'à 2 500 dollars. Toutefois, dans les faits, Revenu Québec a fixé des balises maximales significativement inférieures à cette somme.
Délais additionnels avant d'informer les particuliers en situation de non-production	▪ La DGP désigne un agent de son service de non-production pour chacune des demandes de production afin que le particulier puisse obtenir des réponses à ses questions ou fournir des renseignements additionnels. De façon générale, les deux autres directions invitent les non-déclarants à communiquer avec des services de renseignements généraux de Revenu Québec. ▪ Par conséquent, la DGP délivre les demandes de production aux particuliers sur une plus longue période afin de respecter la capacité de son service de non-production à répondre aux demandes potentielles d'information des contribuables. Comme la pénalité pour production tardive et les intérêts sur les sommes dues augmentent en fonction du temps écoulé, le contribuable peut être pénalisé par ce processus.

Cotisation sur base d'indices

Recommandation du Vérificateur général (n° 3)			
Harmoniser le recours aux cotisations sur base d'indices ainsi que la méthode utilisée pour établir leur valeur afin qu'ils mènent à des résultats concluants.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
			√

41 Lors de l'audit de 2013, le recours à l'avis de cotisation sur base d'indices n'était pas harmonisé entre les directions. Pour les sociétés, la DGE avait fixé le montant minimal des cotisations à 8000 dollars, et ce, sans justifier cette somme. Le montant des avis de cotisation sur base d'indices délivrés à des particuliers et à des mandataires était basé sur une estimation plus réaliste des sommes dues.

42 Nous avions d'ailleurs souligné que la valeur des sommes potentiellement récupérables auprès des sociétés par rapport à la valeur des cotisations établies était faible. À titre d'illustration, les sociétés n'ayant pas produit leur déclaration de revenus de 2010 et ayant reçu des avis de cotisation sur base d'indices totalisant 654 millions de dollars avaient déclaré seulement 14 millions de revenus pour l'année visée. Étant donné que le potentiel de récupération était peu élevé, la DGR ne se concentrait plus sur le recouvrement des sommes pour un nombre important de sociétés pour lesquelles un avis de cotisation sur base d'indices avait été délivré.

43 En septembre 2016, le Protecteur du citoyen a d'ailleurs recommandé à Revenu Québec de s'assurer que les sommes qu'il réclame sont véritablement dues et de ne pas utiliser l'avis de cotisation à titre de rappel au citoyen.

44 Revenu Québec n'a pas modifié la méthode utilisée pour établir la valeur des cotisations sur base d'indices des sociétés. Il continue à leur transmettre un nombre élevé d'avis de cotisation sur base d'indices d'un minimum de 8000 dollars, et ce, sans justifier ce montant. De plus, il entreprend peu de démarches lorsque ces sociétés ne répondent pas à cet avis.

45 En 2014, Revenu Québec a défini de nouvelles balises afin d'encadrer l'utilisation des avis de cotisation sur base d'indices délivrés aux sociétés, notamment afin de vérifier la présence d'activités commerciales avant la transmission de l'avis de cotisation. Par contre, il n'effectue pas cette vérification.

46 Comme en 2013, la méthode utilisée pour établir la valeur des cotisations sur base d'indices des sociétés est toujours appuyée sur un seuil minimal de 8000 dollars. Le pourcentage des cotisations sur base d'indices établies à ce seuil minimal demeure élevé. Il était de 91 % pour l'ensemble des cotisations établies en 2015-2016 (42000 avis sur 46000).

47 La valeur de récupération de ces cotisations est toujours faible. Revenu Québec l'estime à environ 5 % de la valeur des cotisations établies.

48 À la suite d'une demande que nous avons effectuée lors du présent suivi auprès de Revenu Québec, ce dernier a colligé certaines données portant sur l'effet des cotisations sur base d'indices. Ces données démontrent que 40 % des 40810 sociétés auxquelles Revenu Québec a délivré un avis de cotisation sur base d'indices du 1er avril 2014 au 31 mars 2015 n'ont pas produit de déclaration (tableau 3).

Tableau 3 État de situation des avis de cotisation sur base d'indices délivrés aux sociétés en 2014-2015 (au 31 octobre 2016)

	Nbre	%	
Déclarations originales produites	24554	60	
Dossiers réglés par annulation ou radiation de la dette	4697	11	40 %
Dossiers en attente de démarches auprès de la DGR	10857	27	
Autres dossiers	702	2	
Total	**40810**	**100**	

Source : Revenu Québec.

49 Lorsqu'une société ne produit pas de déclaration à la suite de la délivrance d'un avis de cotisation sur base d'indices, c'est la DGR qui doit faire le suivi de la créance fiscale. Toutefois, comme la récupération fiscale est généralement négligeable, ce type de créance fait l'objet de peu de travaux.

50 À titre d'exemple, en février 2017, la DGR était responsable de la gestion de 30000 dossiers découlant d'un avis de cotisation sur base d'indices délivré par la DGE. De ce nombre, 19000 dossiers (63 %) dataient de plus de 24 mois, lesquels feront possiblement l'objet d'une radiation.

51 Des efforts significatifs sont donc concentrés sur la radiation des sommes liées à ce type de dossiers. Revenu Québec pourrait plutôt consacrer ses efforts à détecter la présence d'activités commerciales avant de délivrer un avis de cotisation sur base d'indices.

Pénalités et amendes

Recommandation du Vérificateur général (n° 4)

Définir et établir des balises claires pour administrer les pénalités et les amendes en considérant la rentabilité et leur efficacité à susciter la production des déclarations.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

Une amende d'au moins 100 dollars par jour que dure l'omission peut être imposée à un contribuable ou un à mandataire qui omet de faire une déclaration ou un rapport à la date prescrite par une loi fiscale.

52 En vertu des lois fiscales, des pénalités et des amendes peuvent être imposées lorsqu'il y a omission de produire une déclaration ou lorsque celle-ci est produite en retard. Par exemple, le contribuable encourt une pénalité de 25 dollars par jour que dure l'omission ; le maximum est de 2500 dollars.

53 Lors de notre audit initial, nous avions remarqué que l'application de la pénalité pour omission de production ainsi que l'imposition d'amendes différaient d'une direction à l'autre. Par conséquent, aucune sanction n'était imposée à certaines catégories de contribuables et de mandataires, alors que d'autres en recevaient. Voici la situation que nous avions observée en 2013.

Direction	Situation observée en 2013
DGE (impôt des sociétés)	▪ Ni la pénalité pour omission de production ni l'amende n'étaient appliquées pour les sociétés.
DGP (impôt des particuliers)	▪ La pénalité pour omission de production était exigée uniquement pour les particuliers récidivistes. ▪ L'amende était limitée à 400 dollars par année. Étant donné que la direction des poursuites pénales de Revenu Québec mentionnait ne pas avoir les ressources nécessaires pour traiter davantage de dossiers, l'amende s'appliquait à un maximum de 3000 dossiers par année.
DGR (taxes et retenues à la source)	▪ La pénalité pour omission de production avait commencé à être appliquée sous certaines conditions à partir de 2012. ▪ Aucune amende n'était imposée.

54 Revenu Québec a élaboré des balises relatives à la pénalité pour omission de production ; toutefois, la DGE et la DGR ont pris plus de trois ans pour les mettre en application. De plus, leur efficacité à favoriser, dans un souci d'équité, la production des déclarations et la récupération des sommes dues reste à démontrer. Par ailleurs, Revenu Québec n'a toujours pas défini de balises à l'égard des amendes.

Pénalité pour omission de production

55 À la suite de notre audit, Revenu Québec a défini des balises quant au recours à la pénalité pour omission de production. Par contre, les délais relatifs à l'implantation de cette approche ont été longs pour la DGE et la DGR. En effet, plus de trois ans ont été nécessaires afin que celles-ci ajustent l'application de la pénalité pour omission de production en fonction de certaines balises communes. Voici un historique des principaux événements.

Juin 2013	Le Vérificateur général formule une recommandation à Revenu Québec afin qu'il définisse et établisse des balises claires pour administrer la pénalité.
Mai 2014	La table d'échanges interdirections recommande de limiter le nombre de jours d'application de la pénalité, fixée à 25 dollars par jour, et de doubler ce nombre en cas de **récidive**, et ce, tant pour les particuliers et les sociétés que pour les mandataires. La pénalité serait imposée à partir du moment où un avis de cotisation sur base d'indices est délivré.
Novembre 2014	La table d'échanges interdirections approuve les orientations de mai 2014.
Novembre 2015	La table d'échanges interdirections transmet une lettre aux vice-présidents de chacune des directions générales, qui les informe des principaux paramètres retenus afin d'harmoniser l'application de la pénalité pour omission de production. La DGP met en œuvre les nouvelles balises auprès des particuliers. Les deux autres directions générales reportent l'implantation de ces nouvelles balises.
Août 2016	Un changement est apporté à la définition de récidiviste, qui figure dans la proposition initiale. Cela permet qu'une seule pénalité soit imposée lorsqu'il y a régularisation de plusieurs périodes pendant lesquelles le contribuable ou le mandataire était en situation de non-production.
Hiver 2017	La DGE et la DGR mettent en œuvre les nouvelles balises auprès des sociétés et des mandataires.

Selon Revenu Québec, il y a notamment récidive lorsque le contribuable a reçu au moins un avis de cotisation sur base d'indices dans les deux dernières années, ce qui exclut la période à traiter pendant laquelle le contribuable est en défaut de production.

56 En mai 2014, lorsque la table d'échanges interdirections a recommandé une approche commune pour l'application de la pénalité pour omission de production, il n'y a pas eu d'approbation officielle de la part de la haute direction de Revenu Québec. Ce n'est qu'en décembre 2016, soit plusieurs mois après le début de nos travaux d'audit, que les directions générales de Revenu Québec ont approuvé les nouvelles balises relatives à cette pénalité.

57 Compte tenu du pouvoir discrétionnaire de Revenu Québec concernant l'application de la pénalité pour omission de production prévue dans la loi, des sommes en jeu ainsi que du nombre de dossiers de non-production traités chaque année, soit plus de 495000, nous nous serions attendus à une approbation en temps opportun. Celle-ci permet de favoriser l'imputabilité à l'égard des décisions prises et de s'assurer de leur cohérence par rapport aux enjeux et aux orientations de l'organisation. Pour favoriser la prise de décision, un mécanisme d'approbation des recommandations de la table a été instauré en janvier 2017.

58 Enfin, l'efficacité des balises mises en place par Revenu Québec afin de favoriser, dans un souci d'équité, la production des déclarations et la récupération des sommes dues reste à démontrer. Voici certains enjeux qui illustrent notre propos.

Enjeux	Explications
Lien entre la pénalité pour omission de production et les autres mesures utilisées pour régulariser des situations de non-production	▪ En plus de la pénalité pour omission de production, Revenu Québec dispose d'autres recours pour inciter les contribuables et les mandataires à régulariser leur situation de non-production : – la pénalité pour production tardive, qui est calculée en fonction d'un pourcentage sur le solde de l'impôt à payer (pénalité de 5 % et pénalité additionnelle de 1 % par mois, calculée sur une période maximale de 12 mois) ; – l'amende imposée à la suite d'une poursuite pénale (sujet abordé à la page suivante) ; – la cotisation sur base d'indices (sujet traité précédemment) ; – les intérêts sur la créance (6 % au 31 mars 2017). ▪ Aucune analyse ne démontre que les paramètres retenus tiennent compte de l'ensemble des recours possibles dans un tout cohérent, notamment de la gradation des moyens utilisés.
Utilisation d'un nombre maximal de jours pour la pénalité pour omission de production	▪ La loi prévoit qu'une pénalité pour omission de production de 25 dollars par jour peut être imposée ; le maximum est de 2 500 dollars. ▪ Les montants maximaux qui ont été fixés sont significativement inférieurs à la limite légale. ▪ Ces montants représentent une augmentation des sanctions pour les sociétés, puisque la pénalité ne leur était pas imposée auparavant, et une diminution pour les particuliers récidivistes. En effet, ces derniers se voyaient imposer une pénalité moyenne de 1 900 dollars, alors qu'elle est maintenant significativement inférieure à cette somme. Ceux qui ne produisent pas de déclaration pour la première fois se voient maintenant imposer une pénalité, alors qu'ils étaient épargnés auparavant. ▪ Revenu Québec a décidé d'appliquer une seule pénalité lorsqu'il y a régularisation de plusieurs périodes pendant lesquelles le contribuable ou le mandataire était en situation de non-production. Cette décision a été prise afin de limiter la pénalité pour les mandataires qui peuvent produire une déclaration à des fréquences mensuelles et trimestrielles. ▪ La DGE n'applique pas le nombre maximal de jours aux dossiers pour lesquels des indices frauduleux ont été détectés lors d'une vérification. Ces exceptions n'ont pas été considérées par la DGP.
Cohérence avec la *Charte des droits des contribuables et des mandataires* adoptée par Revenu Québec en février 2016	▪ La charte précise que le contribuable a le droit de connaître l'application que Revenu Québec fait des lois et des règlements. ▪ Voici un exemple de préoccupation que la charte peut soulever. Dans la demande péremptoire transmise par Revenu Québec, il est indiqué que le montant maximal de la pénalité est de 2 500 dollars, comme le permet la loi. Par contre, Revenu Québec limite la valeur de la pénalité, laquelle demeure significativement inférieure à 2 500 dollars même dans les cas de récidive. Étant donné qu'il est question d'une différence importante entre la pénalité annoncée et celle qui est appliquée, Revenu Québec devrait revoir le libellé de ses communications afin de donner une information permettant de bien comprendre l'application des règles en vigueur.

Amendes

59 Lors de l'audit de 2013, nous avions observé que Revenu Québec entreprenait des poursuites pénales pouvant entraîner l'imposition d'amendes seulement auprès des particuliers, et ce, pour un maximum d'environ 3000 dossiers par année. Depuis l'audit initial, le plafond de 3000 dossiers par année n'existe plus, mais aucun autre changement significatif n'a été apporté. Par conséquent, une amende n'est toujours pas imposée aux sociétés et aux mandataires.

60 Selon les comptes rendus des rencontres de la table, c'est seulement en octobre 2016, soit plus de trois ans après la publication de notre rapport, que les premiers échanges à ce sujet ont eu lieu. Au moment de mettre fin à nos travaux d'audit, Revenu Québec envisageait de ne plus avoir recours aux amendes, étant donné qu'il remettait en doute l'utilité de cette sanction pour régulariser des situations de non-production de déclarations.

3.2 Information de gestion et reddition de comptes

Recommandation du Vérificateur général (n° 5)

Se doter d'une information de gestion qui permet d'évaluer la pertinence et l'efficience des processus et apporter les ajustements requis, le cas échéant.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

Recommandation du Vérificateur général (n° 8)

Étoffer la reddition de comptes contenue dans le rapport annuel de gestion en fournissant de l'information qui permet de mesurer les progrès réalisés au regard des objectifs pour les activités liées à la non-production.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

61 Lors de notre audit de 2013, nous avions noté que Revenu Québec ne disposait pas d'information de gestion pertinente. Il ne pouvait donc pas évaluer l'efficacité et l'efficience des activités liées à la non-production. Nous avions également mentionné que la reddition de comptes contenue dans le rapport annuel de gestion permettait difficilement d'évaluer la performance de Revenu Québec relativement à la gestion de la non-production de déclarations des contribuables et des mandataires.

62 L'information qui faisait l'objet d'un suivi par Revenu Québec ainsi que celle présentée dans le rapport annuel de gestion portaient essentiellement sur les résultats financiers relatifs aux activités liées à la non-production, alors que l'objectif premier de ces activités est d'amener les contribuables et les mandataires qui n'ont pas produit de déclarations à régulariser leur situation. Ainsi, il n'y avait pas d'information qui traitait notamment de la régularisation des situations de non-production et des délais nécessaires pour traiter les dossiers.

63 Revenu Québec a défini de nouveaux indicateurs de gestion et a colligé de nouvelles informations relativement à ses activités liées à la non-production. Par contre, beaucoup d'efforts sont encore nécessaires afin que ces indicateurs et ces informations soient pleinement utiles à la gestion et à la reddition de comptes.

64 Les paragraphes qui suivent appuient notre propos.

Information de gestion

65 Revenu Québec a défini de nouveaux indicateurs, dont les suivants :

- le taux de régularisation de la non-production, qui se définit comme la proportion des contribuables et des mandataires en situation de non-production qui ont été repérés et qui ont produit leur déclaration à la suite d'une intervention de Revenu Québec ;
- le taux de retour à l'autocotisation, qui se définit comme la proportion des contribuables et des mandataires qui ont produit leur déclaration à l'intérieur des délais prescrits après avoir été informés d'une situation de non-production au cours de l'exercice financier précédent.

66 Ces indicateurs sont en lien direct avec l'objectif poursuivi par les activités liées à la non-production, qui est d'inciter les non-déclarants à régulariser leur situation. Au cours de l'exercice 2015-2016, les résultats relatifs au taux de régularisation de la non-production étaient les suivants : 49 % des particuliers, 63 % des sociétés et 69 % des mandataires avaient produit leur déclaration à la suite d'une intervention de Revenu Québec.

67 Jusqu'à présent, les résultats relatifs aux deux indicateurs ont été communiqués aux membres de la table d'échanges interdirections, mais ils n'ont pas encore été utilisés à des fins de gestion et de reddition de comptes organisationnelles. À cet égard, nous nous serions attendus à ce que Revenu Québec :

- dresse un portrait des contribuables et des mandataires qui ne produisent pas de déclaration à la suite d'une de ses interventions ;
- définisse des cibles claires à l'égard des résultats attendus ;
- suive les résultats et détermine les mesures à mettre en place afin de favoriser la régularisation des situations de non-production.

68 De plus, de l'information portant notamment sur le nombre de dossiers formant l'inventaire, leur âge et les délais de règlement des situations de non-production est maintenant produite pour chacune des trois directions générales (DGE, DGP et DGR). Par contre, cette information nécessite encore des ajustements importants afin d'être pleinement utile à la gestion. Elle présente des faiblesses quant à la fiabilité et fait l'objet de peu de suivi. Voici quelques exemples illustrant notre propos.

Direction et information de gestion	Commentaires (données au 31 mars 2016)
DGE Âge des dossiers formant l'inventaire	▪ Des 148 000 dossiers de non-production en inventaire, 74 000 (50 %) dataient de plus de 24 mois. ▪ La DGE n'a pas effectué de travaux permettant de confirmer la nature des dossiers et de déterminer les travaux à réaliser pour régulariser les situations de non-production. ▪ L'âge des dossiers doit faire l'objet d'un suivi rigoureux puisque, plus les délais s'allongent, plus il sera difficile de régulariser la situation et de récupérer les sommes, le cas échéant.
DGP Pénalité imposée	▪ L'information de gestion produite par la DGP indique qu'aucune pénalité n'est appliquée. Toutefois, la DGP imposait déjà la pénalité pour omission de production aux récidivistes et elle utilise les nouvelles balises relatives à cette pénalité depuis novembre 2015. ▪ La DGP nous a mentionné que la compilation des données relatives à la pénalité pour omission de production comportait des erreurs et que l'information avait été retirée du rapport de gestion produit par cette direction. ▪ Une information de gestion adéquate portant sur la pénalité pour omission de production serait utile afin de faire le suivi de l'implantation des nouvelles balises relatives à cette pénalité.
DGE, DGP et DGR Nombre de dossiers réglés par équivalent temps complet (ETC) et résultats financiers par ETC	▪ Le nombre de dossiers réglés par ETC est de 3 744 pour la DGE, de 569 pour la DGP et de 1 233 pour la DGR. ▪ Cet indicateur est calculé différemment d'une direction à l'autre, ce qui occasionne des problèmes lorsque vient le temps d'interpréter les résultats. – Pour la DGE et la DGP, seuls les dossiers qui sont réglés par la production d'une déclaration sont considérés. La DGR, de son côté, prend également en compte les dossiers réglés sans qu'il y ait production de déclaration, notamment lorsqu'il s'avère qu'il y a absence d'activités commerciales. Si l'on inclut dans le calcul les dossiers réglés sans qu'il y ait production de déclaration, le nombre de dossiers par ETC serait de 7 995 pour la DGE et de 1 563 pour la DGP. – Les ETC pris en compte dans cet indicateur sont considérés de façon différente. Le nombre d'ETC de la DGP inclut les employés de soutien et d'encadrement, alors que ce n'est pas le cas pour la DGE et la DGR.

Information contenue dans le rapport annuel de gestion

69 Depuis notre audit de 2013, Revenu Québec a ajouté des résultats relatifs à la non-production dans son rapport annuel de gestion. Celui-ci comporte maintenant une annexe présentant les résultats financiers et le nombre d'ETC consacrés aux activités liées à la non-production pour chacune des catégories suivantes : impôt des sociétés, impôt des particuliers, et taxes et retenues à la source.

70 Étant donné que l'objectif poursuivi par les activités liées à la non-production est d'abord d'amener les contribuables et les mandataires à produire leur déclaration, les résultats présentés dans le rapport annuel de gestion devraient plutôt permettre de répondre à des questions telles que les suivantes :

- Combien y a-t-il de non-déclarants ?
- Le suivi effectué par Revenu Québec permet-il de régulariser la situation des non-déclarants ?
- Revenu Québec traite-t-il rapidement les dossiers des contribuables et des mandataires en défaut ?
- Les non-déclarants améliorent-ils leur comportement lorsqu'ils produisent les déclarations requises au cours des années suivantes ?

Recommandation du Vérificateur général (n° 7)

Améliorer la reddition de comptes présentée au ministère des Finances et de l'Économie afin que l'information soit complète et représente fidèlement la situation, et ce, tant pour ses activités courantes que pour les projets spécifiques.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

71 Afin de rendre compte de ses résultats au ministère des Finances du Québec (MFQ), Revenu Québec produit un rapport trimestriel et un bilan annuel sur les activités de récupération fiscale, qui incluent de l'information concernant les activités courantes liées à la non-production. De plus, chacun des projets spécifiques pour lesquels Revenu Québec a fait une demande de financement et s'est vu allouer des sommes et des ETC additionnels doit faire l'objet d'une reddition de comptes distincte.

72 Lors de l'audit initial, les renseignements communiqués portaient principalement sur les résultats financiers estimés par Revenu Québec, c'est-à-dire le montant des cotisations établies, moins une provision prise afin de considérer la valeur de réalisation estimée et divers ajustements. Par exemple, Revenu Québec estimait que les résultats financiers relatifs aux cotisations sur base d'indices étaient de 21 % du montant cotisé pour l'impôt des sociétés, de 52 % pour l'impôt des particuliers et de 31 % pour les taxes et les retenues à la source.

73 Nous avions observé que l'information produite par Revenu Québec pour rendre compte de ses activités était incomplète et difficilement comparable dans le temps, et qu'elle ne présentait pas clairement les résultats liés à la récupération fiscale.

74 Les lacunes étaient suffisamment importantes pour influer sur les décisions qu'un lecteur averti pourrait prendre à partir de l'information présentée. Nous résumons ici quelques exemples des lacunes que nous avions relevées en 2013 :

- La valeur des avis de cotisation sur base d'indices qui ont été transmis n'était plus présentée.
- Le taux d'encaisse associé aux activités liées à la non-production ne se trouvait plus dans les documents. Il n'était pas possible de savoir si les sommes rattachées aux avis de cotisation délivrés étaient réellement perçues.
- Les chiffres comparatifs des années précédentes n'étaient pas communiqués sous la même forme. Il était ardu de suivre l'évolution des résultats par activité sur un certain nombre d'années. En faisant l'exercice, nous avions noté que le nombre d'ETC augmentait et que les objectifs fixés étaient rarement atteints.

75 Depuis l'exercice 2014-2015, les bilans annuels transmis au MFQ ont été bonifiés et présentent davantage d'information. Par exemple, Revenu Québec publie maintenant les chiffres comparatifs des années précédentes à l'aide de la même méthode que celle utilisée pour les données de l'année courante.

76 La bonification de l'information présentée dans le bilan transmis au MFQ ainsi que l'ajout, dans le rapport annuel de gestion, d'une annexe présentant les résultats des activités liées à la non-production sur une période de cinq ans (voir la section 4.2, qui porte sur une recommandation formulée par la CAP) permettent à un lecteur de voir l'évolution des résultats financiers relatifs à la non-production. Par exemple, l'information permet d'observer la baisse importante des résultats financiers de la DGE en 2013-2014 (tableau 4).

Tableau 4 Résultats financiers relatifs à la non-production (en millions de dollars)

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Impôt des sociétés	123,6	103,4	12,2	21,5	14,3
Impôt des particuliers	59,7	100,3	78,8	86,2	117,4
Taxes et retenues à la source	130,4	180,0	190,4	207,7	188,4
Total	**313,7**	**383,7**	**281,4**	**315,4**	**320,1**

Source : Revenu Québec (données non auditées).

77 Par contre, à la suite de l'abandon des cibles de récupération fiscale, les attentes du MFQ et la façon de rendre compte de la performance des activités liées à la non-production devront être repensées. D'ailleurs, Revenu Québec et le MFQ sont en discussion afin de revoir ces attentes et la reddition de comptes qui s'y rattache.

4 Recommandations de la Commission de l'administration publique

78 À la suite de l'audition portant sur la non-production de déclarations tenue en septembre 2013, la CAP a adressé six recommandations à Revenu Québec. Nous présentons ici les résultats de nos travaux de suivi à l'égard de ces recommandations.

79 Certaines recommandations formulées par la CAP étaient en lien direct avec nos constats. Elles portaient, entre autres, sur l'harmonisation des pratiques entre les directions générales et sur l'amélioration de l'information publiée dans le rapport annuel de gestion de Revenu Québec relativement aux activités liées à la non-production. D'autres recommandations visaient à ce que Revenu Québec étudie la possibilité de regrouper les activités liées à la non-production et à ce qu'il réalise un suivi de la mise en œuvre de son plan d'action auprès de la CAP.

4.1 Harmonisation des pratiques entre les directions

Recommandation de la Commission de l'administration publique (n° 3)

Que Revenu Québec harmonise les pratiques des directions générales responsables des dossiers de non-production de déclarations de revenus d'ici le 30 juin 2014.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

80 L'harmonisation des pratiques entre les différentes directions générales de Revenu Québec était une préoccupation importante des membres de la CAP.

81 La directive que Revenu Québec a adoptée afin de structurer les activités liées à la non-production et d'harmoniser les pratiques entre les différentes directions n'est que partiellement appliquée. Plusieurs changements doivent encore être apportés aux façons de faire.

82 Voici les principaux éléments qui doivent faire l'objet d'une harmonisation des pratiques de la part de Revenu Québec. Il est à noter que nous avons déjà traité ces éléments dans d'autres sections du rapport.

Lacunes relevées en 2013	Situation observée en 2017
Les démarches effectuées pour le suivi des demandes de production variaient fortement d'une direction générale à l'autre.	▪ Revenu Québec n'a pas fait de travaux pour savoir de quelle manière ajuster la demande de production afin de tenir compte de la *Charte des droits des contribuables et des mandataires*. ▪ Il y a des délais importants avant que les particuliers en situation de non-production soient informés (voir la sous-section Suivi des demandes de production).
Le recours aux avis de cotisation sur base d'indices n'était pas harmonisé entre les directions.	Revenu Québec n'a pas modifié la méthode utilisée pour délivrer aux sociétés des avis de cotisation sur base d'indices. Il délivre toujours un nombre élevé d'avis de cotisation sur base d'indices d'un minimum de 8000 dollars, et ce sans justifier ce montant (voir la sous-section Cotisation sur base d'indices).
L'application de la pénalité pour omission de production et l'imposition d'amendes différaient d'une direction à l'autre.	▪ Revenu Québec n'a toujours pas défini de balises à l'égard des amendes. ▪ En 2017, de nouvelles balises liées à la pénalité pour omission de production ont été définies. ▪ L'efficacité des balises relatives à la pénalité pour omission de production afin de favoriser, dans un souci d'équité, la production des déclarations et la récupération des sommes dues reste à démontrer (voir la sous-section Pénalités et amendes).

Recommandation de la Commission de l'administration publique (n° 4)			
Que Revenu Québec étudie la possibilité d'un regroupement des dossiers de non-production de déclarations de revenus au sein d'une seule direction et qu'il communique les conclusions de cette réflexion à la Commission de l'administration publique.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
√			

83 Lors de l'audition de la CAP en septembre 2013, les membres de la Commission souhaitaient connaître les solutions préconisées par Revenu Québec pour harmoniser les pratiques de chacune des directions générales. Revenu Québec a alors reconnu la valeur d'un processus unifié et a avancé que différents scénarios seraient analysés, y compris la possibilité qu'une seule direction réalise toutes les activités liées à la non-production de déclarations. La CAP a d'ailleurs demandé à Revenu Québec d'étudier les avantages et les inconvénients d'un regroupement de ces activités.

84 En juin 2014, Revenu Québec a transmis à la CAP une analyse d'opportunité portant sur le regroupement des activités liées à la non-production. Quatre scénarios différents avaient été examinés :

- maintenir le statu quo tout en optimisant le processus actuel ;
- regrouper le traitement de la non-production au sein de la DGR tout en conservant les activités de repérage et de sélection des dossiers de particuliers et de sociétés au sein de la DGP et de la DGE ;
- centraliser l'ensemble du processus de traitement de la non-production au sein de la DGR, y compris le repérage des dossiers ;
- regrouper le traitement des dossiers de non-production, y compris les dossiers de mandataires (actuellement traités par la DGR), au sein de la DGP et de la DGE.

85 Revenu Québec a mené une réflexion quant à la possibilité de regrouper les activités liées à la non-production. Cependant, la méthode utilisée pour réaliser cet exercice comporte certaines limites.

86 Comme la CAP l'a demandé, Revenu Québec a élaboré un plan de travail afin d'analyser la possibilité de regrouper ses activités liées à la non-production. Il a soumis ce plan à la CAP en janvier 2014. Cinq mois plus tard, soit en juin 2014, il a transmis à cette même commission les résultats de sa réflexion.

87 Revenu Québec a conclu qu'il était préférable de maintenir le statu quo. Il a mentionné à la CAP que les quatre scénarios comportaient tant des forces que des faiblesses, qui sont parfois semblables, mais qui ont des niveaux d'incidence différents. Selon Revenu Québec, le premier scénario, soit le statu quo, devait être privilégié puisqu'il demandait le moins d'efforts de mise en œuvre que les autres.

88 L'approche adoptée par Revenu Québec a consisté à organiser des ateliers de travail avec les intervenants qui gèrent le traitement de la non-production. Les ateliers avaient pour but de faire ressortir les avantages et les inconvénients de chacun des scénarios. Toutefois, Revenu Québec a effectué peu d'analyses quantitatives, notamment à l'égard des coûts, afin d'appuyer ces avantages et ces inconvénients. Voici deux exemples d'enjeux qui auraient dû être analysés davantage.

Enjeu	Argumentaire de Revenu Québec	Éléments qui auraient dû être analysés davantage
Économies d'échelle	▪ Le déplacement géographique d'employés et l'embauche de nouvelles ressources occasionneraient des coûts additionnels.	▪ Les besoins en déplacement et en nouvelles ressources ne sont pas spécifiés.
Technologies	▪ La réorganisation du centre d'appels de la DGR, afin d'assurer le service pour les particuliers et les sociétés, occasionnerait des coûts.	▪ Les coûts de cette réorganisation ne sont pas évalués. ▪ Des économies potentielles à la DGP, dans laquelle des agents du service de non-production répondent aux demandes de renseignements, n'ont pas été considérées.

89 De plus, il aurait été pertinent que Revenu Québec compare ses pratiques avec celles d'une organisation qui utilise une approche différente. D'ailleurs, selon le plan de travail initial, Revenu Québec prévoyait rencontrer des représentants de l'Agence du revenu du Canada puisque ses activités liées à la non-production sont sous la responsabilité d'une même direction générale. La démarche a été entreprise, mais la rencontre n'a finalement pas eu lieu.

4.2 Reddition de comptes dans le rapport annuel de gestion

Recommandation de la Commission de l'administration publique (n° 2)

Que Revenu Québec s'assure que des données sur les résultats des activités courantes liées à la non-production de déclarations de revenus soient colligées et figurent dans son rapport annuel de gestion. Les données requises sont les suivantes :

- **Pour chacune des trois directions générales et pour l'ensemble des directions**
  - **le nombre d'équivalents à temps complet ;**
  - **l'objectif de récupération en millions de dollars ;**
  - **les résultats financiers en millions de dollars ;**
  - **les résultats par équivalent à temps complet en millions de dollars.**
- **Le taux d'encaissement pour chaque direction générale.**

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

90 Lors de l'audition tenue en septembre 2013, les membres de la CAP avaient indiqué à Revenu Québec qu'il était essentiel que sa reddition de comptes soit la plus complète possible et qu'elle reflète sa situation réelle. À cet égard, ils voulaient que certains renseignements spécifiques soient ajoutés au rapport annuel de gestion.

91 Depuis 2013-2014, le rapport annuel de gestion de Revenu Québec contient une annexe présentant des résultats relatifs à l'ensemble des indicateurs demandés par la CAP, et ce, pour chacune des directions générales.

92 Les nouvelles données permettent de dégager les principales tendances sur une période de cinq ans. Par exemple, dans le rapport annuel de gestion, il est possible d'observer que les résultats relatifs à l'impôt des sociétés sont passés de 103,4 millions de dollars en 2012-2013 à 12,2 millions en 2013-2014 à la suite de la révision de la provision et de certains ajustements apportés aux cotisations établies dans les années antérieures.

Nous n'avons pas vérifié la fiabilité de ces résultats.

93 Toutefois, les résultats liés aux indicateurs sont fournis sans que les variations soient expliquées. Par exemple, les résultats financiers de la DGP sont passés de 86,2 millions de dollars en 2014-2015 à 117,4 millions en 2015-2016 sans qu'il y ait d'explications à cet égard dans le rapport annuel de gestion.

4.3 Suivi de la mise en œuvre du plan d'action

94 Lors de l'audition de la CAP en septembre 2013, les membres de la Commission considéraient que les échéances proposées dans le plan d'action de Revenu Québec manquaient de précision. À titre d'exemple, ils avaient fait référence à l'échéance qui était liée à l'action suivante : Poursuivre et documenter le resserrement des critères de sélection pour les dossiers de recouvrement. L'échéance relative à cette action était en continu.

95 Les membres de la CAP souhaitaient suivre l'état d'avancement de toutes les actions inscrites dans le plan d'action. C'est pour cette raison qu'ils avaient formulé les trois recommandations suivantes.

Recommandation de la Commission de l'administration publique (n° 1)

Que Revenu Québec revoie son plan d'action de manière à fixer une date d'échéance pour chaque action.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

Recommandation de la Commission de l'administration publique (n° 5)

Que Revenu Québec présente, d'ici le 31 janvier 2014, un rapport d'étape sur l'avancement de la mise en œuvre de son plan d'action.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

Recommandation de la Commission de l'administration publique (n° 6)

Que Revenu Québec présente, d'ici le 30 juin 2014, un rapport final sur la mise en œuvre de son plan d'action.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

96 **Revenu Québec a transmis à la CAP, dans les délais exigés, les documents qu'elle avait demandés. Par contre, il reste encore beaucoup de travail à faire relativement à plusieurs recommandations.**

97 **Pour les actions pour lesquelles aucune échéance n'était inscrite dans le plan** d'action transmis initialement à la CAP, le rapport d'étape précise l'avancement des travaux et permet ainsi de voir la progression réalisée par Revenu Québec.

98 Le rapport d'étape et le rapport final soumis à la CAP présentent l'état d'avancement des actions définies par Revenu Québec, mais ils n'incluent pas d'appréciation globale quant au degré d'application de chaque recommandation. Ainsi, dans ces documents, plusieurs actions sont considérées comme terminées, alors que les lacunes ne sont pas encore corrigées. Par conséquent, à la lumière de notre suivi, l'état d'avancement qui est présenté dans ces documents peut donner une image trop positive de la situation. Voici trois exemples illustrant notre propos.

Sujet	Mention dans les documents transmis à la CAP en 2014	Situation observée en 2017
Pénalités et amendes	▪ Les documents ne faisaient pas référence aux amendes. ▪ Des balises ont été établies et des pénalités plus sévères sont appliquées en cas de récidive.	▪ Revenu Québec n'a toujours pas adopté de balises quant à l'utilisation des amendes et, tout comme en 2013, elles sont appliquées seulement aux particuliers qui sont des récidivistes (voir la sous-section Pénalités et amendes). ▪ Les balises relatives à la pénalité pour omission de production ont été définies en 2014, mais la DGE et la DGR ont commencé à les mettre en application seulement à l'hiver 2017.
Information de gestion	▪ Cinq nouveaux indicateurs ont été définis, dont le taux de régularisation de la non-production et le taux de retour à l'autocotisation.	▪ Bien que les nouveaux indicateurs aient été définis en 2014, beaucoup d'efforts sont encore nécessaires afin que l'information soit pleinement utile à la gestion et à la reddition de comptes (voir la section Information de gestion et reddition de comptes).
Cotisation sur base d'indices pour les sociétés	▪ Une approche basée sur l'établissement de critères encadrant l'utilisation des cotisations sur base d'indices a été élaborée. Ces critères s'appuient sur les données récentes disponibles pour les sociétés en situation de non-production, ce qui confirme ainsi une présence d'activités commerciales.	▪ La confirmation de la présence d'activités commerciales est demeurée à l'état de projet et n'a jamais été réalisée.

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

Commentaires de Revenu Québec

« Revenu Québec joue un rôle important, celui d'assurer la perception des impôts et des taxes afin que chacun paie sa juste part. Bien que le système fiscal québécois soit basé sur l'autocotisation et que ce soient les contribuables et les mandataires qui ont la responsabilité de déclarer et de remettre les sommes dues, une certaine partie de ceux-ci ne le font pas, volontairement ou non. Revenu Québec doit donc réaliser des activités de contrôle visant à assurer le respect des lois fiscales, dont des interventions en non-production des déclarations.

« Depuis le dépôt, en juin 2013, du rapport du Vérificateur général portant sur la non-production des déclarations à Revenu Québec, plusieurs mesures ont été appliquées aux processus de traitement de la non-production afin de donner suite aux recommandations formulées. Revenu Québec convient que certaines améliorations demeurent nécessaires et entend continuer à déployer ses efforts vers une gestion efficiente de cette activité.

« Soulignons que Revenu Québec est structuré par directions générales en fonction de leur clientèle respective, selon les différentes lois fiscales et leurs particularités d'application en matière d'impôt des particuliers, d'impôt des sociétés, de taxes et de retenues à la source. Cette segmentation permet une meilleure connaissance des clientèles et des interventions adaptées à leurs obligations. Dans ce contexte, il est impératif d'assurer au sein de l'organisation une cohésion des orientations et des interventions dans le domaine de la non-production des déclarations.

« Un cadre de gestion sous forme de directive organisationnelle a été adopté en 2014 pour donner suite aux recommandations du Vérificateur général, et qui a pour objectifs de favoriser une harmonisation des pratiques en non-production et d'encadrer les travaux de la table d'échanges permanente interdirections générales chargée d'en coordonner la mise en œuvre. Une mise à jour de cette directive est en cours afin de tenir compte de la bonification des mesures qui ont évolué et qui viennent s'inscrire dans les préoccupations soulevées par le Vérificateur général.

« Afin de renforcer sa structure de gouvernance en non-production, Revenu Québec a désigné un comité formé de membres de la haute direction. Ce comité favorisera la concertation des directions en vue d'assurer une vision et des stratégies communes, une intégration harmonieuse des activités de contrôle fiscal ainsi que l'approbation des orientations organisationnelles en non-production proposées par la table d'échanges.

« En matière de repérage et de sélection des dossiers, les stratégies qui sous-tendent le choix d'exclure certains contribuables et mandataires ayant été repérés en non-production seront établies en tenant compte des différents enjeux organisationnels.

« Revenu Québec poursuivra ses travaux au niveau du suivi des demandes de production en documentant davantage les analyses et les recommandations de la table d'échanges qui seront approuvées par le comité désigné à cet effet.

« Aussi, les cotisations sur base d'indices représentent un défi dans l'établissement des estimations, principalement pour les sociétés dont l'historique des données n'est pas toujours disponible. Des analyses portant sur d'autres approches seront réalisées afin de permettre l'émission de cotisations les plus justes possibles en respect des lois.

« Les travaux de la table d'échanges ont aussi permis de convenir de l'application des pénalités et permettront de soumettre des recommandations concernant les amendes dans le cadre des lois existantes. Toutefois, des réflexions supplémentaires seront réalisées dans l'optique d'optimiser le retour à l'autocotisation et la régularisation de la non-production. À cet effet, de nouveaux indicateurs ont été établis par la table d'échanges et seront intégrés à l'information de gestion.

« L'information contenue dans le rapport annuel de gestion a été bonifiée comme prévu au plan d'action produit en 2014. Par contre, elle pourra évoluer pour tenir compte des nouveaux indicateurs de gestion qui produiront des éléments d'information supplémentaires.

« En conclusion, Revenu Québec s'engage à prioriser la mise en œuvre des mesures afin de répondre aux préoccupations du Vérificateur général dans son rapport de suivi et, à cet effet, un plan d'action sera produit d'ici la fin de juin 2017. De plus, Revenu Québec mise sur la qualité de ses services à la clientèle, sur ses interventions de prévention et sur le développement de ses services en ligne pour informer adéquatement les contribuables et les mandataires sur leurs obligations fiscales ainsi que pour faciliter la production de leurs déclarations. Avec l'adoption à l'automne 2016 de la *Charte des droits des contribuables et des mandataires*, plusieurs engagements sont venus renforcer cette approche axée sur les services, et la bonification en cours des activités de contrôle fiscal en non-production des déclarations est réalisée dans cette même voie. »

Annexe et sigles

Annexe Objectif de l'audit et portée des travaux

Sigles

CAP	Commission de l'administration publique	**DGR**	Direction générale du recouvrement
DGE	Direction générale des entreprises	**ETC**	Équivalent temps complet
DGP	Direction générale des particuliers	**MFQ**	Ministère des Finances du Québec

Annexe Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le suivi vient compléter l'audit initial et permet d'informer les parlementaires quant au degré de mise en œuvre du plan d'action de Revenu Québec à l'égard de l'application des recommandations.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif mentionné précédemment. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre conclusion repose sur les mêmes critères d'évaluation que ceux utilisés lors de l'audit de 2013.

Les missions de suivi sont menées en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Critères d'évaluation

Pour chaque recommandation, nous présentons notre conclusion quant à son degré d'application. Voici les critères liés à notre appréciation :

- Recommandation appliquée. Les actions sont terminées et les lacunes sont corrigées.
- Progrès satisfaisants. Les actions mises en œuvre et celles que l'entité prévoit réaliser devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
- Progrès insatisfaisants. Les actions mises en œuvre et celles que l'entité prévoit réaliser ne permettront probablement pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
- Recommandation non appliquée. Les actions sont terminées, mais une ou plusieurs lacunes importantes demeurent.

Portée des travaux

Pour mener à bien nos travaux de suivi, nous avons rencontré des gestionnaires et des employés de Revenu Québec. De plus, nous avons examiné différentes données et des documents pertinents. Nos travaux se sont terminés en avril 2017.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018

Printemps 2017

CHAPITRE

6

Portrait du suivi de l'application des recommandations en audit de performance

Faits saillants

Objectif des travaux

Le Vérificateur général a actualisé son processus de suivi de l'application des recommandations afin de favoriser une hausse du taux d'application des recommandations qui ont été formulées à la suite des audits de performance.

Le présent chapitre constitue l'un des principaux changements apportés à la reddition de comptes du Vérificateur général quant au suivi de l'application des recommandations.

La première partie présente le nouveau processus en vigueur depuis novembre 2015.

La seconde partie brosse le portrait du suivi de l'application des recommandations du Vérificateur général depuis l'introduction de ce nouveau processus. Elle présente les résultats relatifs :

- à la qualité des plans d'action produits par les entités auditées ;
- à l'application des recommandations formulées par le Vérificateur général ainsi que par la Commission de l'administration publique.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principales observations que nous avons faites à l'égard du suivi de l'application des recommandations en audit de performance pour l'année 2016-2017.

Le pourcentage des plans d'action reçus des entités qui respectent les exigences du Vérificateur général s'est élevé à 81 % (30 sur 37), alors que la cible du plan stratégique était de 70 %. Les principaux volets pour lesquels des améliorations étaient parfois souhaitables concernent la pertinence et la suffisance des actions ainsi que les indicateurs qui les accompagnent. Certaines entités ont bonifié leur plan d'action au cours de la première année de sa mise en œuvre afin de répondre à nos préoccupations, ce qui est fort positif.

Un peu plus de 80 % des recommandations du Vérificateur général ayant fait l'objet d'un suivi ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants, alors que la cible du plan stratégique était de 65 %. Ce taux est beaucoup plus élevé pour les états d'avancement annuels (96 %) associés au nouveau processus que pour les suivis allégés après trois ans découlant de l'ancien processus (78 %) et les suivis détaillés (55 %). Cela nous porte à croire que nous avons pris la bonne décision en modifiant le processus de suivi afin de privilégier un suivi annuel.

En ce qui concerne les résultats liés aux états d'avancement, ce sont 7 des 103 recommandations qui ont été appliquées, alors que les progrès ont été jugés satisfaisants pour 92 recommandations qui sont en cours d'application. Il faudra donc que les entités maintiennent le cap au cours des deux prochaines années afin qu'elles puissent mener à terme les actions entreprises et conserver un taux d'application élevé.

Le taux d'application des recommandations formulées par la Commission de l'administration publique et qui ont fait l'objet d'un suivi par le Vérificateur général s'est élevé à 71 % (25 sur 35). Ce taux était de 65 % pour les suivis allégés et de 80 % pour les suivis détaillés.

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats des travaux** 12

2.1 Plans d'action 12

2.2 Application des recommandations 16

Suivis allégés

États d'avancement

Recommandations de la Commission de l'administration publique

Annexes et sigle 23

Équipe

Serge Giguère
Vérificateur général adjoint

Maryse Fournier
Directrice d'audit

Marie-Hélène Boily
Simon Lauzon
Stéphane Michaud

Depuis juin 2016, le Vérificateur général utilise les mots *audit de performance* plutôt que *vérification de l'optimisation des ressources*.

1 Mise en contexte

1 Le Vérificateur général a comme mission de contribuer, par ses audits et ses autres travaux, à une meilleure gestion des ressources ainsi qu'au contrôle parlementaire, au bénéfice des citoyennes et des citoyens du Québec.

2 Dans le cadre de ses travaux d'audit de performance, le Vérificateur général formule des constats et des recommandations afin que les entités auditées puissent amorcer des changements visant à améliorer la gestion gouvernementale. Toutefois, ces travaux ne sont utiles que dans la mesure où les entités appliquent les recommandations.

3 Or, ces dernières années, le taux d'application des recommandations a connu un certain plafonnement. Le Vérificateur général s'est donc donné pour objectif de hausser ce taux. C'est pourquoi une réflexion a été amorcée en 2013 afin d'améliorer le taux d'application des recommandations, notamment en audit de performance.

4 Diverses consultations ainsi qu'un étalonnage des pratiques en vigueur chez d'autres vérificateurs législatifs ont permis d'alimenter cette réflexion. Parmi les pistes d'amélioration retenues, mentionnons une plus grande collaboration avec les instances de gouvernance et un accroissement de l'imputabilité des entités auditées quant à l'application des recommandations.

Une instance de gouvernance peut être un conseil d'administration ou un comité d'audit.

5 Le processus de suivi de l'application des recommandations a donc été actualisé à la suite de ces travaux et le nouveau processus est en vigueur depuis novembre 2015. Un sommaire des principaux changements est présenté à la page suivante.

	Ancien processus (rapports publiés au printemps 2015 et les précédents)	**Nouveau processus** (rapports publiés à l'automne 2015 et les suivants)
Délai de transmission du plan d'action de l'entité à la Commission de l'administration publique (CAP) après le dépôt du rapport d'audit	6 mois	4 mois
Type d'analyse du plan d'action	Analyse de plausibilité quant à la pertinence des actions	Exigences renforcées : évaluation selon 4 volets (voir les critères d'appréciation présentés à la page suivante)
Autoévaluation par l'entité du degré d'application des recommandations	Oui	Oui
Type de suivi de l'application des recommandations	Suivi allégé ou suivi détaillé	État d'avancement annuel ou suivi détaillé
Fréquence du suivi	Suivi après 3 ans et 5 ans	Suivi annuel pendant 3 ans Au besoin (suivi détaillé)
Communication avec les instances de gouvernance et les auditeurs internes	Au besoin	De façon systématique

6 Les travaux relatifs à l'analyse du plan d'action et de l'état d'avancement permettent d'évaluer, avec un niveau d'assurance limité, s'il est plausible que les lacunes soient corrigées ou en voie de l'être et que les recommandations soient appliquées ou en voie de l'être. Il s'agit d'utiliser les procédés appropriés quant au caractère plausible de l'information fournie par l'entité, sans toutefois entreprendre de travaux d'audit détaillés.

7 Bien que le Vérificateur général rende déjà compte, dans son rapport annuel de gestion, de sa performance quant au taux d'application des recommandations, il souhaite également en rendre compte chaque année dans un chapitre distinct de son rapport à l'Assemblée nationale. Ce chapitre a pour but :

- de présenter les résultats de manière plus détaillée que dans le rapport annuel de gestion ;
- d'augmenter la visibilité des résultats ;
- d'accroître l'imputabilité des entités auditées.

8 Nous profitons de ce premier chapitre consacré aux travaux de suivi en audit de performance pour présenter le nouveau processus de suivi de l'application des recommandations. Cela permettra aux entités et aux parlementaires de mieux comprendre cette nouvelle approche.

Nouveau processus de suivi de l'application des recommandations

Plan d'action

9 Le plan d'action est l'outil privilégié pour s'assurer de la correction des lacunes et, par le fait même, de l'application des recommandations formulées par le Vérificateur général. C'est pourquoi la qualité des plans d'action produits par les entités est un facteur de succès déterminant. Le Vérificateur général souhaite donc y accorder plus d'attention.

10 Afin de favoriser la mise en œuvre rapide des recommandations par les entités et d'augmenter ainsi les chances de succès et l'efficience des actions qu'elles doivent réaliser, le délai de transmission des plans d'action à la CAP est maintenant de quatre mois au lieu de six.

11 Le Vérificateur général accompagne les entités au moment de l'élaboration de leur plan d'action, notamment en précisant le contenu de celui-ci. En effet, il leur fournit un modèle de plan d'action qui inclut les recommandations formulées, les principales lacunes qui y sont associées ainsi que des indications concernant l'information à fournir, soit les actions visant à corriger les lacunes et, pour chaque action, la personne responsable, l'échéance et l'indicateur.

12 De plus, le Vérificateur général offre aux entités la possibilité de commenter la version préliminaire de leur plan d'action, ce qui lui permet notamment de mieux expliquer ses attentes. Une fois le plan d'action finalisé, le Vérificateur général procède à son analyse en fonction des critères d'appréciation présentés ci-dessous.

Critères	Précisions
Nature des actions	
Caractère complet	Le plan d'action comporte une ou des actions pour chacune des lacunes. Une action peut remédier à plusieurs lacunes.
Pertinence et suffisance	Les actions prévues par l'entité devraient permettre de corriger les lacunes.
Responsabilités attribuées	
Pour chaque action	La responsabilité de la mise en œuvre de chaque action est attribuée à une personne ou au responsable d'une unité administrative.
Pour l'ensemble du plan	La responsabilité globale du plan d'action est un élément important qui permet d'assurer la coordination de sa mise en œuvre, le suivi de la progression des travaux et la reddition de comptes aux instances de gouvernance. Elle doit être attribuée clairement à une personne désignée par son nom ou son titre.

Critères	Précisions
Échéances	
Présence	Une échéance doit être associée à chaque action. Elle correspond généralement à la date de réalisation de l'action.
Caractère réaliste	Les actions sont formulées de façon à ce qu'elles puissent être mises en œuvre dans un délai raisonnable qui, sauf exception, ne devrait pas dépasser trois ans. La séquence de réalisation des actions est logique. Les actions dont l'échéance est éloignée comportent des étapes intermédiaires.
Indicateurs	
Présence	Un indicateur est précisé pour chaque action.
Pertinence	Les indicateurs permettent de mesurer adéquatement la réalisation des actions ou leurs effets.

13 L'appréciation des plans d'action vise essentiellement à évaluer si les actions prévues par les entités permettront de corriger les lacunes relevées lors de l'audit de performance, et ce, à l'intérieur d'un délai raisonnable qui, sauf exception, ne devrait pas dépasser trois ans.

État d'avancement

14 Les entités sont désormais appelées à produire annuellement un état d'avancement de leur plan d'action, ce qui entraîne un changement important dans les façons de faire du Vérificateur général concernant le suivi de l'application des recommandations. Auparavant, le suivi était réalisé après trois ans. La réduction du délai avant la première intervention en matière de suivi ainsi que la production annuelle de l'état d'avancement devraient favoriser une mise en œuvre rapide et soutenue des plans d'action.

15 Dans l'état d'avancement de la mise en œuvre de leur plan d'action, les entités doivent, pour chaque recommandation :

- s'autoévaluer quant aux actions entreprises pour corriger chacune des lacunes et présenter la documentation pertinente ;
- fournir leur évaluation concernant le degré d'application des recommandations et le degré de correction des lacunes ;
- mentionner si elles respectent les échéances prévues dans leur plan d'action.

Les trois degrés d'application des recommandations possibles (autoévaluation par les entités) sont les suivants :

- Recommandation en cours d'application. L'entité envisage de réaliser des actions au cours des prochains mois (sans que la période excède trois ans après la publication du rapport d'audit).
- Recommandation appliquée. Les actions sont terminées et elles ont permis de corriger les lacunes.
- Recommandation non appliquée. Les actions sont terminées, mais elles n'ont pas permis de corriger toutes les lacunes.

16 Par la suite, le Vérificateur général procède à l'analyse de l'état d'avancement, notamment en examinant si les actions sont soutenues par de la documentation pertinente et si l'évaluation de l'entité concernant le degré d'application des recommandations et le degré de correction des lacunes est cohérente. Voici les balises qui guident l'appréciation effectuée par le Vérificateur général quant à l'application des recommandations.

Appréciation	Balises
Actions non terminées	
Recommandation en cours d'application – Progrès satisfaisants	L'entité prévoit réaliser des actions au cours des prochains mois. La mise en œuvre du plan d'action se déroule comme prévu et elle devrait permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable, ou des correctifs ont été apportés, mais il est trop tôt pour voir si l'on obtiendra les résultats attendus.
Recommandation en cours d'application – Progrès insatisfaisants	L'entité prévoit accomplir des actions au cours des prochains mois. La mise en œuvre du plan d'action ne se déroule pas comme prévu et il y a un risque qu'elle ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
Actions terminées	
Recommandation appliquée	Les correctifs apportés portent sur tous les aspects de la recommandation et touchent tous les secteurs pertinents de l'organisation. Les lacunes sont corrigées adéquatement.
Recommandation non appliquée	Les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent. Si aucun correctif n'est prévu, la recommandation est jugée non appliquée.
Recommandation caduque	La recommandation n'est plus pertinente parce que les raisons qui ont donné lieu à celle-ci n'existent plus ou parce que l'évolution de la situation en a diminué la pertinence de façon importante.
Recommandation sans objet	L'entité n'a pas eu l'occasion d'appliquer la recommandation parce que la situation visée par celle-ci ne s'est pas produite depuis l'audit initial.

17 Les résultats relatifs à l'état d'avancement permettent également au Vérificateur général de déterminer le degré d'application des recommandations et d'en rendre compte dans son rapport annuel de gestion.

18 Au terme de la période de trois ans, le Vérificateur général évaluera, pour chaque audit, la pertinence d'effectuer des travaux supplémentaires, soit la poursuite de l'état d'avancement annuel, la réalisation d'un suivi détaillé ou la réalisation d'une nouvelle mission d'audit.

Collaboration des instances de gouvernance

19 Comme il a été mentionné antérieurement, le Vérificateur général souhaite travailler plus étroitement avec les instances de gouvernance des entités auditées. En effet, leur engagement sur une base continue est déterminant pour s'assurer que l'application des recommandations formulées lors des audits du Vérificateur général est effectuée de façon diligente.

20 C'est pourquoi le Vérificateur général favorise la tenue de rencontres avec les membres de ces instances afin de leur présenter les principaux résultats relatifs à l'audit de performance, notamment les principales lacunes observées et les recommandations formulées. De plus, le processus de suivi de l'application des recommandations prévoit que le Vérificateur général transmette aux instances de gouvernance l'appréciation du plan d'action et celle de l'état d'avancement. Dans le cas où la mise en œuvre du plan d'action est jugée insatisfaisante, le Vérificateur général pourrait demander des rencontres additionnelles avec les membres des instances de gouvernance.

Reddition de comptes

21 La publication du présent chapitre constitue l'un des principaux changements apportés à la reddition de comptes du Vérificateur général quant au suivi de l'application des recommandations. Ce chapitre présente un état de situation global et permet de rendre compte des résultats relatifs à l'application des recommandations formulées dans les rapports d'audit de performance.

22 Il inclut notamment une appréciation des plans d'action et des états d'avancement pour chaque entité. Il permet aussi de présenter les résultats liés aux deux indicateurs du *Plan stratégique 2016-2019* du Vérificateur général qui visent à mesurer l'atteinte de l'objectif suivant : Accroître l'application des recommandations.

2 Résultats des travaux

2.1 Plans d'action

Lorsqu'une audition devant la CAP a lieu avant la fin du délai de quatre mois, l'entité auditée doit lui transmettre son plan d'action deux semaines avant la tenue de l'audition.

23 Les membres de la CAP demandent aux entités auditées d'élaborer un plan d'action afin de répondre aux recommandations formulées par le Vérificateur général et de leur transmettre la version définitive de ce plan dans un délai maximal de quatre mois.

24 Tous les plans d'action attendus ont été reçus et analysés. De plus, la majorité des entités ont respecté le délai de quatre mois pour la transmission de leur plan d'action.

25 En effet, des 52 plans d'action attendus, 37 ont été déposés dans le délai prescrit et 11, dans le mois suivant ce délai. Seulement 4 plans ont été déposés avec un retard de plus d'un mois.

Il est à noter que les rapports déposés en mars 2017 ne sont pas inclus, étant donné que l'échéance pour la transmission des plans d'action est le 22 juillet 2017.

26 Le tableau 1 présente le nombre de plans d'action reçus et l'échéance prévue pour chaque rapport à l'Assemblée nationale déposé par le Vérificateur général du 27 novembre 2015 au 23 novembre 2016. Cette période prend en compte l'ensemble des rapports publiés depuis l'introduction du nouveau processus de suivi de l'application des recommandations. Comme une reddition de comptes à l'égard des plans d'action produits à la suite des rapports déposés en novembre 2015 a déjà été publiée dans le *Rapport annuel de gestion 2015-2016*, ces plans d'action sont présentés distinctement.

Tableau 1 Plans d'action reçus à la suite d'un audit de performance

Date de publication des rapports	Nombre de rapports	Nombre de plans d'action	Échéance pour la transmission du plan d'action à la CAP
2015-2016			
27 novembre 2015	5	15	27 mars 2016
2016-2017	**15**	**37**	
25 février 2016	2	8[1]	25 juin 2016
25 mai 2016	5	13	25 septembre 2016
2 juin 2016	4	6	2 octobre 2016
23 novembre 2016	4	10	23 mars 2017
Total	**20**	**52**	

1. Deux plans d'action étaient attendus en 2015-2016. Comme ils ont été reçus après le 31 mars 2016, ils ont été pris en compte dans l'exercice 2016-2017. Il s'agit des plans d'action suivants :
   - plan d'action du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur attendu à la suite du rapport intitulé *Université du Québec à Trois-Rivières : gouvernance et gestion des projets immobiliers*, publié le 27 mai 2015 ;
   - plan d'action du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports attendu à la suite du rapport intitulé *Réseau routier : inspection et planification de l'entretien des structures*, publié le 27 novembre 2015.

Qualité des plans d'action

27 Une fois le plan d'action reçu, le Vérificateur général en apprécie la qualité et transmet les résultats de son appréciation au dirigeant de l'entité auditée. Par la suite, soit environ une semaine plus tard, il transmet son appréciation définitive à la CAP ainsi qu'au dirigeant de l'entité et, s'il y a lieu, au président du conseil d'administration et au président du comité d'audit.

28 Le Vérificateur général évalue la qualité du plan d'action en fonction de critères liés à la nature des actions, à l'attribution des responsabilités, aux échéances et aux indicateurs.

29 Comme le plan d'action est l'une des pierres angulaires de l'application des recommandations, sa qualité est suivie de près par le Vérificateur général et elle est prise en compte dans son plan stratégique 2016-2019. De fait, l'un des indicateurs associés à l'objectif visant à accroître l'application des recommandations est formulé ainsi : Pourcentage des plans d'action reçus des entités à la suite d'un audit de performance qui respectent les exigences du Vérificateur général.

30 Pour l'année 2016-2017, le pourcentage des plans d'action reçus qui respectent les exigences du Vérificateur général s'est élevé à 81 %, alors que la cible du plan stratégique était de 70 %.

31 Pour la première année de mise en œuvre du nouveau processus de suivi, la cible fixée était relativement basse afin de donner le temps aux entités de s'approprier le nouveau modèle de plan d'action. La cible du plan stratégique augmente par la suite à 80 % en 2017-2018 et à 90 % en 2018-2019.

32 Le tableau 2 présente le pourcentage des plans d'action reçus des entités qui respectent les exigences du Vérificateur général pour l'année 2016-2017 ainsi que pour les rapports déposés en novembre 2015.

Tableau 2 Plans d'action reçus des entités qui respectent les exigences du Vérificateur général

	2016-2017	2015-2016[1] (rapports de novembre 2015)
Cible	70 %	s.o.
Plans d'action qui respectent les exigences du Vérificateur général	81 %	87 %
Nombre de plans d'action reçus et analysés	37	15

1. Pour l'année 2015-2016, seuls les rapports publiés depuis l'introduction du nouveau processus de suivi de l'application des recommandations sont inclus, soit les rapports publiés le 27 novembre 2015.

33 Pour les neuf plans d'action qui ne respectaient pas l'ensemble des exigences du Vérificateur général, le tableau 3 présente les critères pour lesquels ces plans devaient être bonifiés ou précisés. L'appréciation de la qualité des plans d'action par entité est présentée à l'annexe 1.

Tableau 3 **Nombre de plans d'action qui ne respectaient pas l'ensemble des exigences selon le critère d'appréciation**[1]

Critère	N^bre
Nature des actions	**8**
Caractère complet	1
Pertinence et suffisance	8
Responsabilités attribuées	**0**
Pour chaque action	0
Pour l'ensemble du plan	0
Échéances	**1**
Présence	0
Caractère réaliste	1
Indicateurs	**3**
Présence	3
Pertinence	1

1. Notons qu'il peut y avoir plus d'un critère non respecté pour un plan d'action.

34 Il est important de noter que l'information présentée dans le tableau 3 et à l'annexe 1 concerne les plans d'action déposés à la CAP et pour lesquels une lettre d'appréciation a été transmise à la Commission par le Vérificateur général. À la suite de cette appréciation, certaines entités ont bonifié leur plan d'action au cours de la première année de sa mise en œuvre afin de répondre à nos préoccupations, ce qui est fort positif.

35 C'est le cas notamment des entités suivantes :

- Pour le rapport portant sur la rémunération des cadres du réseau de l'Université du Québec, l'École de technologie supérieure a pris en compte les commentaires du Vérificateur général et a bonifié, dans son état d'avancement, les actions proposées dans son plan d'action.
- Lors de l'audition de la CAP tenue en septembre 2016 concernant le rapport portant sur la rentabilité financière et la performance économique d'Investissement Québec, l'entité a apporté des précisions satisfaisantes à l'égard de son plan d'action.
- Lors de l'audition de la CAP tenue en mars 2017 et portant sur l'aide financière accordée à Premier Tech, Investissement Québec et le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation ont également apporté des précisions en ce qui a trait à leur plan d'action.
- La Régie de l'assurance maladie du Québec a transmis un plan d'action bonifié au moment de la réalisation de l'état d'avancement relatif au rapport intitulé *Rémunération des médecins : administration et contrôle*. Cela lui a permis de répondre aux commentaires que nous avions formulés en lien avec la pertinence et la suffisance des actions.

36 Comme le montre le tableau 3, les principaux volets pour lesquels des améliorations étaient parfois souhaitables concernent la nature des actions et les indicateurs.

37 Pour le volet portant sur la nature des actions, ce sont la pertinence et la suffisance des actions proposées dans les plans d'action produits par les entités qui constituaient la principale cause de non-respect des exigences du Vérificateur général. Même si presque tous les plans d'action comportaient au moins une action pour chaque lacune relevée, nous avons jugé, dans certains cas, que les actions n'étaient pas suffisantes ou appropriées pour permettre de corriger entièrement les lacunes.

38 Pour ce qui est des indicateurs, ils ne permettaient pas toujours d'apprécier la mise en œuvre des actions ou leurs effets. Il est vrai que la détermination d'indicateurs en lien avec chaque action représente un défi. Cependant, ceux-ci s'avèrent essentiels pour s'assurer de l'efficacité des correctifs apportés.

39 Le Secrétariat du Conseil du trésor a élaboré un guide sur les indicateurs ainsi qu'un glossaire des indicateurs. Le guide présente les principales étapes relatives à l'élaboration, à l'utilisation et à la révision des indicateurs, alors que le glossaire précise les types d'indicateurs et leur usage respectif. Nous invitons les entités à s'inspirer de ces documents afin d'améliorer la qualité des indicateurs définis dans leur plan d'action. À titre informatif, un exemple théorique d'indicateurs à inclure dans les plans d'action est présenté à l'annexe 2.

40 Quant au plan d'action qui ne respectait pas le critère relatif aux échéances, celles-ci étaient trop éloignées (2020, 2021 et 2022) pour certaines actions. L'entité ne pourra donc pas accomplir ces actions dans un délai jugé raisonnable.

41 Une bonne pratique que nous avons observée lors de l'appréciation des plans d'action est la détermination d'actions à court et moyen terme pour régler certaines lacunes pouvant nécessiter des actions à plus long terme. Les plans d'action du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, qui ont été produits à la suite du rapport du commissaire au développement durable intitulé *Pesticides en milieu agricole* (juin 2016), contiennent ce type d'actions. Puisqu'il peut s'écouler plusieurs années avant que certaines mesures en matière d'environnement soient mises en place, notamment lorsqu'il s'agit de nouvelles réglementations ou de renforcement des exigences pour les agriculteurs, les deux entités ont défini des actions à court et moyen terme pour favoriser une amélioration constante de la situation. En outre, elles ont prévu d'évaluer les résultats en cours de route, afin de prendre des mesures additionnelles au besoin et de favoriser ainsi l'obtention des résultats escomptés.

2.2 Application des recommandations

Cet indicateur combine les résultats liés à l'application des recommandations formulées à la suite des audits de performance et ceux relatifs à l'application des recommandations découlant des travaux en audit financier publiés dans le rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale. Il est à noter que ce chapitre concerne uniquement les résultats liés aux audits de performance.

42 Le taux d'application des recommandations du Vérificateur général est un bon moyen d'évaluer les retombées de ses travaux. C'est pourquoi le Vérificateur général a retenu l'indicateur suivant dans son plan stratégique 2016-2019 : Pourcentage des recommandations qui sont appliquées ou qui ont donné lieu à des progrès satisfaisants en audit financier et en audit de performance. Pour l'année 2016-2017, la cible relative à cet indicateur a été fixée à 65 %.

43 De 2015-2016 à 2016-2017, cette cible a été réduite de 70 % à 65 % pour tenir compte des changements apportés par l'introduction du nouveau processus de suivi de l'application des recommandations. En effet, étant donné qu'un suivi annuel est maintenant réalisé, il y avait un risque que le taux d'application des recommandations soit plus faible lors de la première année de suivi en raison du délai plus court entre l'audit et le suivi. De même, une période d'ajustement pouvait être nécessaire afin que les entités s'approprient le nouveau processus de suivi. Ainsi, la cible du plan stratégique augmente graduellement et elle atteindra 75 % en 2018-2019.

44 Jusqu'en 2018-2019, la compilation des résultats relatifs à l'indicateur portant sur l'application des recommandations inclura les résultats liés à l'ancien processus de suivi (suivi allégé et suivi détaillé) et au nouveau (état d'avancement annuel et suivi détaillé).

45 Cela signifie que les suivis allégés effectués après trois ans qui portent sur les rapports déposés avant novembre 2015 seront réalisés jusqu'en 2018-2019. Quant aux états d'avancement annuels, ils sont en vigueur depuis 2016-2017.

46 Par ailleurs, des suivis détaillés peuvent toujours être effectués, soit de manière discrétionnaire ou à la suite d'une demande de la CAP.

47 En 2016-2017, un peu plus de 80 % des recommandations du Vérificateur général ayant fait l'objet d'un suivi ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants, alors que la cible du plan stratégique était de 65 %.

48 Le tableau 4 présente, pour l'année 2016-2017, le taux d'application des recommandations par type de suivi. Il fait également le point sur le nombre de rapports d'audit de performance ayant fait l'objet d'un suivi en 2016-2017, le nombre d'entités visées, le nombre de recommandations formulées dans ces rapports, le nombre total de recommandations s'adressant aux entités et le nombre de recommandations prises en compte. Étant donné qu'une recommandation peut s'appliquer à plus d'une entité, le nombre de recommandations adressées aux entités est supérieur au nombre de recommandations formulées dans les rapports.

Tableau 4 **Application des recommandations selon le type de suivi (2016-2017)**

	Nombre de rapports	Nombre d'entités	Nombre de recommandations		Recommandations adressées aux entités		
			Dans les rapports	Aux entités	Prises en compte[1]	Appliquées[2] ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants[3]	
					N^bre	N^bre	%
Suivi allégé[4]	12	36	127	174	169	131	78
État d'avancement (après un an)[5]	5	16	45	103	103	99	96
Suivi détaillé	3	3	38	38	38	21	55
Total	**20**	**55**	**210**	**315**	**310**	**251**	**81**

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté à une date ultérieure ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
4. Il s'agit du suivi des rapports publiés entre février 2013 et février 2014.
5. Il s'agit du suivi des rapports publiés en novembre 2015.

49 Le taux d'application des recommandations est beaucoup plus élevé pour les états d'avancement que pour les autres types de suivi. Cela porte à croire que nous avons pris la bonne décision en modifiant le processus de suivi afin de privilégier un suivi annuel. Toutefois, le défi sera maintenant de veiller à ce que les entités poursuivent leurs efforts dans les années subséquentes afin qu'elles puissent mener à terme les actions entreprises. Ce n'est qu'à la fin du cycle de trois ans que nous pourrons conclure quant à l'impact réel du nouveau processus sur le taux d'application des recommandations.

50 Les résultats liés aux suivis détaillés sont présentés dans l'un des tomes déposés à l'Assemblée nationale, soit :

- *Centre de services partagés du Québec : acquisitions de biens et de services* (tome *Vérification de l'optimisation des ressources* du printemps 2016, chapitre 9) ;
- *Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation : contrats présentant des situations à risque* (tome de l'automne 2016, chapitre 6) ;
- *Non-production de déclarations à Revenu Québec* (chapitre 5 du présent tome).

51 Les sections qui suivent présentent plus en détail les résultats relatifs aux suivis allégés ainsi qu'aux états d'avancement annuels découlant du nouveau processus de suivi.

Suivis allégés

52 En 2016-2017, 12 rapports d'audit de performance ont fait l'objet d'un suivi allégé après 3 ans. Au moment de la publication de ces rapports, l'ancien processus de suivi était en vigueur.

53 Le taux d'application des recommandations a été de 78 % en 2016-2017 pour les rapports ayant fait l'objet d'un suivi allégé. Ce taux comprend les recommandations appliquées (36 %) et celles pour lesquelles les progrès ont été jugés satisfaisants (42 %), car des actions sont toujours en cours.

54 Le tableau 5 présente le taux d'application des recommandations du Vérificateur général selon les suivis allégés.

Tableau 5 **Application des recommandations selon les suivis allégés (2016-2017)**

Rapports	Recommandations adressées aux entités					
	Totales	Prises en compte[1]	Appliquées[2]	En cours d'application – Progrès satisfaisants[3]	Appliquées[2] ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants[3]	
	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	%
20 février 2013						
Aide financière pour les infrastructures municipales	8	8	7	1	8	100
Contrôle et surveillance de la production d'eau potable	4	4	0	4	4	100
Contrôle et surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales	8	5	1	4	5	100
Gouvernance de l'eau	12	12	1	6	7	58
5 juin 2013						
Services à domicile	32	32	7	19	26	81
Déficience intellectuelle et troubles envahissants du développement	33	33	5	18	23	70
27 novembre 2013						
Sinistres : gestion des risques et aide financière	16	16	13	2	15	94
Agence métropolitaine de transport : gouvernance et gestion des grands projets d'infrastructure	10	8	4	3	7	88
Centre hospitalier de l'Université de Montréal : gestion administrative et gouvernance	12	12	3	6	9	75
Tourisme Québec et associations touristiques régionales	23	23	13	4	17	74
Infractions aux lois comportant des dispositions pénales	12	12	2	4	6	50
19 février 2014						
Attribution d'un contrat de services professionnels par le Tribunal administratif du Québec – Vérification particulière	4	4	4	0	4	100
Total	**174**	**169**	**60**	**71**	**131**	**78**

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté à une date ultérieure ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

55 Selon les résultats par entité qui sont présentés à l'annexe 3, le taux d'application des recommandations en 2016-2017 pour 9 entités sur 36 était inférieur à la cible du plan stratégique, fixée à 65 %. Pour certaines d'entre elles, des éléments contextuels peuvent être soulignés.

56 En effet, la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, qui est entrée en vigueur en avril 2015, a apporté des changements importants à l'organisation du réseau de la santé et des services sociaux, ce qui peut expliquer en partie le taux d'application plus faible pour certaines entités. Par exemple, pour les centres de réadaptation en déficience intellectuelle et en troubles envahissants du développement du Bas-Saint-Laurent et de la Montérégie-Est, le taux d'application des recommandations formulées dans le rapport *Déficience intellectuelle et troubles envahissants du développement* était de 50 %.

57 D'autre part, il importe de souligner le taux d'application de 100 % pour les recommandations formulées dans les rapports *Aide financière pour les infrastructures municipales*, *Contrôle et surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales* et *Contrôle et surveillance de la production d'eau potable*, étant donné la complexité associée à l'application de certaines recommandations. Les ministères visés ont entre autres mis en œuvre rapidement certaines actions à la suite de la publication des deux premiers rapports, ce qui a notamment contribué à ce taux.

États d'avancement

58 Cinq rapports publiés le 27 novembre 2015, moment à partir duquel le nouveau processus de suivi est entré en vigueur, ont fait l'objet d'un état d'avancement annuel en 2016-2017.

59 Le taux d'application des recommandations selon les états d'avancement après un an a atteint 96 % pour l'année 2016-2017. Ce taux est largement supérieur à la cible du plan stratégique, qui était de 65 %.

60 Le tableau 6 présente le taux d'application des recommandations du Vérificateur général selon les états d'avancement. Les résultats par entité sont présentés à l'annexe 4.

Tableau 6 **Application des recommandations selon les états d'avancement (2016-2017)**

Rapports	Recommandations adressées aux entités					
	Totales	Prises en compte[1]	Appliquées[2]	En cours d'application – Progrès satisfaisants[3]	Appliquées[2] ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants[3]	
	N^bre	N^bre	N^bre	N^bre	N^bre	%
27 novembre 2015						
Contrats en technologies de l'information – Vérification particulière	50	50	6	44	50	100
Rémunération des médecins : administration et contrôle	5	5	0	5	5	100
Rémunération des médecins : conception et suivi des ententes	5	5	0	5	5	100
Réseau routier : inspection et planification de l'entretien des structures	10	10	0	10	10	100
Équipements médicaux	33	33	1	28	29	88
Total	**103**	**103**	**7**	**92**	**99**	**96**

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté à une date ultérieure ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

61 Comme il s'agit de la première année d'introduction du nouveau processus de suivi, plusieurs actions en sont au début de leur mise en œuvre et elles semblent prometteuses. C'est pourquoi seulement 7 des 103 recommandations ont été appliquées, alors que les progrès ont été jugés satisfaisants pour 92 recommandations qui sont en cours d'application. Toutefois, il faudra que les entités maintiennent le cap au cours des deux prochaines années afin qu'elles puissent mener à terme les actions entreprises et conserver un taux d'application élevé.

62 Une bonne pratique de Revenu Québec qui a été observée au moment de la réalisation de l'état d'avancement relatif au rapport intitulé *Contrats en technologies de l'information* mérite d'être soulignée. Pour certaines actions, Revenu Québec considère que l'action est terminée seulement lorsque la Direction de l'audit interne, des enquêtes et de l'évaluation a réalisé des travaux qui permettent de juger que cette action a contribué à corriger les lacunes soulevées.

Recommandations de la Commission de l'administration publique

63 À la suite de la publication des rapports d'audit de performance du Vérificateur général, la CAP peut convoquer les entités en commission parlementaire. Elle procède aussi à l'examen des rapports annuels de gestion et des engagements financiers des ministères et des organismes. Ces divers travaux mènent à la formulation de recommandations qui sont présentées dans le rapport de la CAP portant sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics.

64 Lors de la publication d'un rapport de la CAP, les entités sont responsables de s'assurer qu'elles sont concernées par certaines des recommandations formulées et d'y donner suite, le cas échéant.

65 Le Vérificateur général détermine les recommandations de la CAP qui feront l'objet d'un suivi selon leur lien avec le contenu du rapport d'audit concerné et selon sa capacité à en faire le suivi au prix d'un effort raisonnable.

66 Le Vérificateur général a effectué le suivi de 29 des 34 recommandations formulées par la CAP qui découlent des auditions liées aux travaux du Vérificateur général. Étant donné que certaines recommandations s'adressaient à plus d'une entité, le nombre total de recommandations ayant fait l'objet d'un suivi par le Vérificateur général est de 35 (tableau 7).

Tableau 7 **Recommandations de la Commission de l'administration publique découlant des auditions liées aux travaux du Vérificateur général (2016-2017)**

	Suivis allégés[1]	Suivis détaillés[2]	Total
Nombre d'entités visées par les recommandations	8	5	13
Nombre de recommandations	16	18	34
Nombre de recommandations suivies par le Vérificateur général	14	15	29
Nombre de recommandations adressées aux entités et suivies par le Vérificateur général	20	15	35

1. Il s'agit des recommandations de la CAP formulées dans les 30e et 31e rapports sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, lesquels ont été publiés respectivement en décembre 2013 et en décembre 2014.
2. Il s'agit des recommandations de la CAP formulées dans les 30e, 32e et 33e rapports sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, lesquels ont été publiés respectivement en décembre 2013, en juin 2015 et en décembre 2015.

67 En 2016-2017, le taux d'application des recommandations formulées par la CAP et qui ont fait l'objet d'un suivi s'est élevé à 71 %.

68 Le tableau 8 présente le taux d'application des recommandations de la CAP adressées aux entités et suivies par le Vérificateur général selon le type de suivi. Pour les suivis allégés, les résultats par entité sont présentés à l'annexe 5. Comme il a été mentionné précédemment, les résultats relatifs aux suivis détaillés sont présentés dans l'un des tomes déposés à l'Assemblée nationale, soit :

- *Centre de services partagés du Québec : acquisitions de biens et de services* (tome *Vérification de l'optimisation des ressources* du printemps 2016, chapitre 9) ;
- *Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation : contrats présentant des situations à risque* (tome de l'automne 2016, chapitre 6) ;
- *Non-production de déclarations à Revenu Québec* (chapitre 5 du présent tome).

Tableau 8 Application des recommandations de la Commission de l'administration publique selon le type de suivi

	Recommandations adressées aux entités et suivies par le Vérificateur général					
	Totales	**Prises en compte[1]**	**Appliquées[2]**	**En cours d'application – Progrès satisfaisants[3]**	**Appliquées[2] ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants[3]**	
	N^bre	**N^bre**	**N^bre**	**N^bre**	**N^bre**	**%**
Suivis allégés	20	20	9	4	13	65
Suivis détaillés	15	15	9	3	12	80
Total	**35**	**35**	**18**	**7**	**25**	**71**

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté à une date ultérieure ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

69 Il est important de noter que 18 des 35 recommandations ont été appliquées, alors que les progrès ont été jugés satisfaisants pour 7 recommandations en cours d'application.

Annexes et sigle

Annexe 1 Appréciation de la qualité des plans d'action par entité

Annexe 2 Plan d'action : exemple d'indicateurs

Annexe 3 Application des recommandations par entité selon les suivis allégés (2016-2017)

Annexe 4 Application des recommandations par entité selon les états d'avancement (2016-2017)

Annexe 5 Application des recommandations de la Commission de l'administration publique par entité selon les suivis allégés (2016-2017)

Sigle

CAP	Commission de l'administration publique

Annexe 1 Appréciation de la qualité des plans d'action par entité

Date de publication	Titre du rapport	Entité	Respect des exigences
2015-2016			
27 novembre 2015	Rémunération des médecins : conception et suivi des ententes (chapitre 2)	▪ Ministère de la Santé et des Services sociaux	▪ Actions à bonifier pour 3 des 5 recommandations
	Rémunération des médecins : administration et contrôle (chapitre 3)	▪ Régie de l'assurance maladie du Québec	▪ Actions à bonifier pour 2 des 5 recommandations ; indicateurs à préciser pour 1 recommandation
	Équipements médicaux[1] (chapitre 4)	▪ Centre universitaire de santé McGill	▪ Oui
		▪ CHU de Québec – Université Laval	▪ Oui
		▪ Institut de Cardiologie de Montréal	▪ Oui
		▪ Ministère de la Santé et des Services sociaux	▪ Oui
	Contrats en technologies de l'information – Vérification particulière	▪ Centre de services partagés du Québec	▪ Oui
		▪ Commission de la santé et de la sécurité du travail[2]	▪ Oui
		▪ Ministère de la Justice	▪ Oui
		▪ Ministère de la Santé et des Services sociaux	▪ Oui
		▪ Ministère de la Sécurité publique	▪ Oui
		▪ Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche[3]	▪ Oui
		▪ Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles	▪ Oui
		▪ Revenu Québec	▪ Oui
		▪ Secrétariat du Conseil du trésor	▪ Oui
2016-2017			
27 mai 2015	Université du Québec à Trois-Rivières : gouvernance et gestion des projets immobiliers (chapitre 3)	▪ Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche[3]	▪ Oui

1. Il est à noter que les agences régionales ont été abolies le 1er avril 2015 lors de l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*. C'est pourquoi aucune recommandation n'a été adressée à l'Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale et à l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, bien qu'elles aient été auditées dans le cadre de ce rapport. Ainsi, aucun plan d'action n'était attendu de la part de ces entités.
2. Cette entité est devenue la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail.
3. Cette entité est devenue le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

Date de publication	Titre du rapport	Entité	Respect des exigences
27 novembre 2015	Réseau routier : inspection et planification de l'entretien des structures (chapitre 5)	▪ Ministère des Transports du Québec[4]	▪ Oui
25 février 2016	Rémunération des cadres du réseau de l'Université du Québec : respect du cadre législatif (chapitre 4)	▪ École de technologie supérieure	▪ Actions à bonifier pour les 2 recommandations
		▪ Institut national de la recherche scientifique	▪ Actions à bonifier et indicateurs à préciser pour les 2 recommandations
		▪ Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche[3]	▪ Oui
		▪ Université du Québec	▪ Oui
		▪ Université du Québec à Chicoutimi	▪ Oui
		▪ Université du Québec à Rimouski	▪ Oui
25 mai 2016	Contrats d'achats regroupés en technologies de l'information – Vérification particulière (partie 2) (chapitre 2)	▪ Centre de services partagés du Québec	▪ Oui
		▪ Commission scolaire de Montréal	▪ Oui
		▪ Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	▪ Oui
		▪ Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports	▪ Oui
	Frais facturés en clinique pour les services médicaux (chapitre 3)	▪ Ministère de la Santé et des Services sociaux	▪ Oui
		▪ Régie de l'assurance maladie du Québec	▪ Oui
	Régie du logement : traitement des demandes (chapitre 4)	▪ Régie du logement	▪ Oui
	Société des alcools du Québec : achat et vente de boissons alcooliques et performance (chapitre 6)	▪ Société des alcools du Québec	▪ Oui

3. Cette entité est devenue le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.
4. Cette entité est devenue le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.

Date de publication	Titre du rapport	Entité	Respect des exigences
25 mai 2016 (suite)	Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (chapitre 7)	▪ Commission scolaire de Montréal	▪ Oui
		▪ Groupe d'approvisionnement en commun de l'Ouest du Québec	▪ Oui
		▪ Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion	▪ Oui
		▪ Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale	▪ Oui
		▪ Secrétariat du Conseil du trésor	▪ Oui
2 juin 2016	Investissement Québec : information sur la rentabilité financière et la performance économique (chapitre 1)	▪ Investissement Québec	▪ Actions à bonifier principalement pour 1 des 10 recommandations
	Aide financière accordée à Premier Tech (chapitre 2)	▪ Investissement Québec	▪ Actions à bonifier pour 2 des 3 actions liées à la recommandation
		▪ Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation	▪ Actions à bonifier pour 2 des 3 actions liées à la recommandation
	Conservation et mise en valeur de la faune (rapport du commissaire au développement durable, chapitre 2)	▪ Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs	▪ Actions à bonifier pour 1 des 9 recommandations ; échéances à préciser pour 2 recommandations
	Pesticides en milieu agricole (rapport du commissaire au développement durable, chapitre 3)	▪ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	▪ Oui
		▪ Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	▪ Oui
23 novembre 2016	Commission des partenaires du marché du travail : besoins en développement de la main-d'œuvre (chapitre 2)	▪ Commission des partenaires du marché du travail	▪ Oui
	Gestion administrative des cégeps (chapitre 3)	▪ Cégep de Rimouski	▪ Indicateurs à préciser pour des actions relatives à 9 des 12 recommandations
		▪ Cégep de Sherbrooke	▪ Oui
		▪ Cégep Garneau	▪ Oui
		▪ Collège d'Alma	▪ Oui
		▪ Collège de Rosemont	▪ Oui
		▪ Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	▪ Oui

Date de publication	Titre du rapport	Entité	Respect des exigences
23 novembre 2016 (suite)	Hydro-Québec : processus d'approvisionnement en travaux et en services spécialisés (chapitre 4)	▪ Hydro-Québec	▪ Oui
	Services correctionnels : réinsertion sociale (chapitre 5)	▪ Commission québécoise des libérations conditionnelles	▪ Oui
		▪ Ministère de la Sécurité publique	▪ Oui

Annexe 2 Plan d'action : exemple d'indicateurs

Dans cette annexe, nous présentons un exemple théorique d'indicateurs. Ceux-ci permettent de mesurer les résultats relatifs aux actions du plan qui a été élaboré par une entité à la suite des recommandations formulées par le Vérificateur général.

Voici un exemple de recommandation, les deux lacunes qui y sont associées ainsi que les actions proposées pour corriger la première lacune.

Recommandation	S'assurer que les citoyens ont accès à des services de qualité.
Lacunes	Des retards importants ont été observés dans le traitement des dossiers. Les citoyens ont un accès limité au suivi de l'état d'avancement de leur dossier.
Actions[1]	Élaborer une procédure pour le traitement systématique des dossiers. Recruter le personnel nécessaire au traitement des dossiers. Former le personnel relativement à la nouvelle procédure pour le traitement systématique des dossiers.

1. Les actions concernent la première lacune uniquement.

La figure 1 propose des indicateurs qui permettent de mesurer les résultats relatifs aux actions du plan, selon leur position dans la chaîne de résultats.

Figure 1 Indicateurs du plan d'action et chaîne de résultats

Chaîne de résultats[1]	Indicateurs et cibles
Activités	▪ Procédure pour le traitement systématique des dossiers adoptée : 15 mai 2018 ▪ Personnel pour le traitement des dossiers recruté : 15 juin 2018 ▪ Formation du personnel tenue : 30 juin 2018
Extrants	▪ Nombre de personnes recrutées pour le traitement des dossiers : 20 ▪ Nombre de personnes formées pour le traitement des dossiers : 30 ▪ Nombre de dossiers traités par mois : 200
Effets	▪ (Court terme) Délai moyen de traitement des dossiers : 10 jours ouvrables ▪ (Moyen terme) Taux de satisfaction de la clientèle quant au traitement des dossiers : 90 %
Impacts	▪ (Long terme) Taux d'accès aux services des citoyens admissibles : 85 %

1. La chaîne de résultats représente une séquence d'événements. Celle-ci commence par l'attribution de ressources permettant la réalisation d'activités, lesquelles génèrent des biens et des services (extrants) qui, à leur tour, entraînent des changements pour les citoyens visés par les actions, c'est-à-dire des effets (court et moyen terme) et des impacts (long terme). Elle inclut également les intrants. Toutefois, il n'a pas été jugé utile de les inclure dans la figure.

Annexe 3 Application des recommandations par entité selon les suivis allégés (2016-2017)

Rapports	Recommandations adressées aux entités					
	Totales	Prises en compte[1]	Appliquées[2]	En cours d'application – Progrès satisfaisants[3]	Appliquées[2] ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants[3]	
	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	%
20 février 2013						
Aide financière pour les infrastructures municipales	**8**	**8**	**7**	**1**	**8**	**100**
Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire[4]						
Contrôle et surveillance de la production d'eau potable	**4**	**4**	**0**	**4**	**4**	**100**
Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs[5]						
Contrôle et surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales	**8**	**5**	**1**	**4**	**5**	**100**
Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire[4]	3	0	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs[5]	5	5	1	4	5	100
Gouvernance de l'eau	**12**	**12**	**1**	**6**	**7**	**58**
Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire[4]	5	5	1	2	3	60
Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs[5]	7	7	0	4	4	57

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté à une date ultérieure ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
4. Cette entité est devenue le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.
5. Cette entité est devenue le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Rapports	Recommandations adressées aux entités					
	Totales	Prises en compte[1]	Appliquées[2]	En cours d'application – Progrès satisfaisants[3]	Appliquées[2] ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants[3]	
	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	%
5 juin 2013						
Services à domicile	**32**	**32**	**7**	**19**	**26**	**81**
Agence de la santé et des services sociaux de Lanaudière[6]	2	2	2	0	2	100
Agence de la santé et des services sociaux de Montréal[6]	2	2	2	0	2	100
Agence de la santé et des services sociaux de l'Outaouais[6]	2	2	2	0	2	100
Centre de santé et de services sociaux d'Ahuntsic et Montréal-Nord	6	6	0	5	5	83
Centre de santé et de services sociaux de Gatineau	6	6	0	5	5	83
Centre de santé et de services sociaux du Sud de Lanaudière	6	6	1	4	5	83
Ministère de la Santé et des Services sociaux	8	8	0	5	5	63
Déficience intellectuelle et troubles envahissants du développement	**33**	**33**	**5**	**18**	**23**	**70**
Agence de la santé et des services sociaux du Bas-Saint-Laurent[7]	1	1	0	1	1	100
Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie[7]	1	1	0	1	1	100
Agence de la santé et des services sociaux de Montréal[7]	1	1	0	1	1	100
Centre de réadaptation de l'Ouest de Montréal	6	6	1	5	6	100
Centre de santé et de services sociaux de Rivière-du-Loup	1	1	1	0	1	100
Ministère de la Santé et des Services sociaux	9	9	0	7	7	79
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle et en troubles envahissants du développement du Bas-Saint-Laurent	6	6	1	2	3	50
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle et en troubles envahissants du développement de la Montérégie-Est	6	6	2	1	3	50

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté à une date ultérieure ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
6. Il est à noter qu'à la suite de l'abolition des agences de la santé et des services sociaux, une recommandation a été prise en charge par le ministère de la Santé et des Services sociaux, alors que l'autre a été prise en charge par le centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) correspondant.
7. Il est à noter qu'à la suite de l'abolition des agences de la santé et des services sociaux, ce sont les CISSS correspondants qui ont pris en charge la recommandation.

Rapports	Recommandations adressées aux entités					
	Totales	Prises en compte[1]	Appliquées[2]	En cours d'application – Progrès satisfaisants[3]	Appliquées[2] ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants[3]	
	N^bre	N^bre	N^bre	N^bre	N^bre	%
Déficience intellectuelle et troubles envahissants du développement (suite)						
Centre de santé et de services sociaux Champlain–Charles-Le Moyne	1	1	0	0	0	0
Centre de santé et de services sociaux de la Montagne	1	1	0	0	0	0
27 novembre 2013						
Sinistres : gestion des risques et aide financière	**16**	**16**	**13**	**2**	**15**	**94**
Ministère de la Sécurité publique						
Agence métropolitaine de transport : gouvernance et gestion des grands projets d'infrastructure	**10**	**8**	**4**	**3**	**7**	**88**
Agence métropolitaine de transport	9	8	4	3	7	88
Ministère des Transports du Québec[8]	1	0	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Centre hospitalier de l'Université de Montréal : gestion administrative et gouvernance	**12**	**12**	**3**	**6**	**9**	**75**
Centre hospitalier de l'Université de Montréal						
Tourisme Québec et associations touristiques régionales	**23**	**23**	**13**	**4**	**17**	**74**
Association touristique régionale de Montréal	6	6	4	1	5	83
Tourisme Québec[9]	8	8	4	2	6	75
Association touristique régionale des Cantons-de-l'Est	3	3	2	0	2	67
Association touristique régionale de Chaudière-Appalaches	3	3	1	1	2	67
Association touristique régionale de Québec	3	3	2	0	2	67
Infractions aux lois comportant des dispositions pénales	**12**	**12**	**2**	**4**	**6**	**50**
Commission de la santé et de la sécurité du travail[10]	3	3	0	2	2	67
Directeur des poursuites criminelles et pénales	4	4	2	0	2	50
Ministère de la Justice	5	5	0	2	2	40

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté à une date ultérieure ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
8. Cette entité est devenue le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.
9. Cette entité est devenue le ministère du Tourisme.
10. Cette entité est devenue la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail.

Rapports	Recommandations adressées aux entités					
	Totales	Prises en compte[1]	Appliquées[2]	En cours d'application – Progrès satisfaisants[3]	Appliquées[2] ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants[3]	
	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	%
19 février 2014						
Attribution d'un contrat de services professionnels par le Tribunal administratif du Québec – Vérification particulière Tribunal administratif du Québec	**4**	**4**	**4**	**0**	**4**	**100**
Total	**174**	**169**	**60**	**71**	**131**	**78**

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté à une date ultérieure ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

Annexe 4 Application des recommandations par entité selon les états d'avancement (2016-2017)

Rapports	Recommandations adressées aux entités					
	Totales	Prises en compte[1]	Appliquées[2]	En cours d'application – Progrès satisfaisants[3]	Appliquées[2] ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants[3]	
	N^bre	N^bre	N^bre	N^bre	N^bre	%
27 novembre 2015						
Contrats en technologies de l'information – Vérification particulière	**50**	**50**	**6**	**44**	**50**	**100**
Centre de services partagés du Québec	6	6	0	6	6	100
Commission de la santé et de la sécurité du travail[4]	6	6	2	4	6	100
Ministère de la Justice	6	6	0	6	6	100
Ministère de la Santé et des Services sociaux	6	6	0	6	6	100
Ministère de la Sécurité publique	6	6	0	6	6	100
Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche[5]	6	6	2	4	6	100
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles	6	6	1	5	6	100
Revenu Québec	6	6	1	5	6	100
Secrétariat du Conseil du trésor	2	2	0	2	2	100
Rémunération des médecins : administration et contrôle	**5**	**5**	**0**	**5**	**5**	**100**
Régie de l'assurance maladie du Québec						
Rémunération des médecins : conception et suivi des ententes	**5**	**5**	**0**	**5**	**5**	**100**
Ministère de la Santé et des Services sociaux						

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté à une date ultérieure ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
4. Cette entité est devenue la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail.
5. Cette entité est devenue le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

Rapports	Recommandations adressées aux entités					
	Totales	Prises en compte[1]	Appliquées[2]	En cours d'application – Progrès satisfaisants[3]	Appliquées[2] ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants[3]	
	N^bre	N^bre	N^bre	N^bre	N^bre	%
Réseau routier : inspection et planification de l'entretien des structures Ministère des Transports du Québec[6]	**10**	**10**	**0**	**10**	**10**	**100**
Équipements médicaux[7]	**33**	**33**	**1**	**28**	**29**	**88**
CHU de Québec – Université Laval	8	8	0	8	8	100
Institut de Cardiologie de Montréal	8	8	1	7	8	100
Ministère de la Santé et des Services sociaux	9	9	0	7	7	78
Centre universitaire de santé McGill	8	8	0	6	6	75
Total	**103**	**103**	**7**	**92**	**99**	**96**

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté à une date ultérieure ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
6. Cette entité est devenue le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.
7. Il est à noter que les agences régionales ont été abolies le 1er avril 2015 lors de l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*. C'est pourquoi aucune recommandation n'a été adressée à l'Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale et à l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, bien qu'elles aient été auditées dans le cadre de ce rapport.

Annexe 5 Application des recommandations de la Commission de l'administration publique par entité selon les suivis allégés (2016-2017)

Rapports	Recommandations adressées aux entités et suivies par le Vérificateur général					
	Totales	Prises en compte[1]	Appliquées[2]	En cours d'application – Progrès satisfaisants[3]	Appliquées[2] ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants[3]	
	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	%
20 février 2013						
Contrôle et surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs[4]	**2**	**2**	**1**	**1**	**2**	**100**
Contrôle et surveillance de la production d'eau potable Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs[4]	**3**	**3**	**0**	**2**	**2**	**67**
5 juin 2013						
Déficience intellectuelle et troubles envahissants du développement Ministère de la Santé et des Services sociaux	5	5	3	1	4	80
Services à domicile	**9**	**9**	**4**	**0**	**4**	**44**
Ministère de la Santé et des Services sociaux	2	2	2	0	2	100
Agence de la santé et des services sociaux de Lanaudière[5]	2	2	1	0	1	50
Agence de la santé et des services sociaux de Montréal[5]	3	3	1	0	1	33
Agence de la santé et des services sociaux de l'Outaouais[5]	2	2	0	0	0	0
27 novembre 2013						
Agence métropolitaine de transport : gouvernance et gestion des grands projets d'infrastructure Ministère des Transports du Québec[6]	**1**	**1**	**1**	**0**	**1**	**100**
Total	**20**	**20**	**9**	**4**	**13**	**65**

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté à une date ultérieure ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
4. Cette entité est devenue le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.
5. Il est à noter qu'à la suite de l'abolition des agences de la santé et des services sociaux, ce sont les centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) correspondants qui ont pris en charge les recommandations.
6. Cette entité est devenue le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois:

- les trois types d'audits réalisés par son personnel, à savoir l'audit financier, celui de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que l'audit de performance;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'audit de performance: l'économie, l'efficience et l'efficacité;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Cette publication
est rédigée par le

Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél.: 418 691-5900 • Téléc.: 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

Internet
Courriel: verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web: www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2017

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-78394-7